

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

---

IURIDICA

No 476

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY  
MASARYKOVY UNIVERZITY

---

řada teoretická

Svazek č. 476

# DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013

## Část VIII. Volby, zejména prezidentské

Eds.: Pavel Molek  
Pavel Kandalec  
Jiří Valdhans

Masarykova univerzita  
Brno 2014

Recenzenti:

JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D.

Mgr. Jaroslav Benák

Mgr. Michal Čermák

Mgr. Miroslav Knob

Mgr. David Kolumber

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

JUDr. Ondřej Moravec,

JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

JUDr. Mgr. Štěpán Výborný

Marek Domin	
Priama voľba prezidenta a inštitút kontrasignácie .....	6
Michal Hájek	
Volby a médiá .....	16
Ivo Keisler	
Volba prezidenta a jeho postavení v litevském ústavním systému ....	26
Marian Kokeš	
Nejen ústavní limity limitů na celkové výdaje kandidátů na volební kampaň ve volbě prezidenta republiky .....	45
Zdeněk Koudelka	
Volba prezidenta republiky.....	63
Klaudia Marczyová	
Vybrané reály volebného práva .....	89
Miroslav Náhlik	
Volebný systém na Slovensku - súčasný stav a jeho možná modifikácia .....	110
Vítězslav Němčák	
Česko-francouzské srovnání financování prezidentské kampaně....	120
Simona Onděčková	
Právna úprava priamej voľby prezidenta SR (súčasný stav a legislatívne perspektívy) .....	131
Jan Šmakal	
Uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu: německá cesta (ne)hodná následování? .....	152
Bystrík Stanko	
Vývoj postavenia prezidenta v politickom systéme SR .....	166
Attila Vincze	
Volba a pravomoci maďarského prezidenta .....	176
Rostislav Vrzal	
K povinně vyhrazenému času pro kandidující subjekty ve vysílání České televize před volbami do Poslanecké sněmovny .....	184
David Zahumenský	
Svoboda projevu politiků v judikatuře ESLP .....	192

# PRIAMA VOĽBA PREZIDENTA A INŠTITÚT KONTRASIGNÁCIE

MAREK DOMIN

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Slovenská republika

## Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá vzťahom priamej voľby prezidenta občanmi a inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu. Neodmysliteľným dôsledkom priamej voľby je aj získanie priamej legitimacy pre výkon prezidentskej funkcie. Ako je však známe, vláda je legitimovaná len nepriamo prostredníctvom parlamentných volieb. Príspevok si preto kladie otázku, či je limitácia výkonu prezidentských právomocí vládou skrze inštitút kontrasignácie systematicky zlučiteľná s priamou voľbou hlavy štátu.

## Key words in original language

kontrasignácia; legitimita; prezident; priama voľba

## Abstract

The paper deals with the relationship between direct election of the President by citizens and the institute of countersignature of head of State's acts. Indispensable consequence of direct election is also acquisition of direct legitimacy for performance of presidential powers. As it is known, the Government is legitimized only indirectly through parliamentary elections. Therefore, the paper asks a question whether a limitation of performing of presidential powers by the Government by means of the countersignature is systematically compatible with direct election of the head of State.

## Key words

countersignature; direct election; legitimacy; President

## Úvod

V prostredí klasickej parlamentnej formy vlády, pokiaľ ide o republiku, nebola hlava štátu do svojej funkcie ustanovovaná priamou voľbou občanmi. Naopak, táto forma vlády vo svojej pôvodnej podobe predpokladala tzv. nepriamu voľbu, čiže voľbu hlavy štátu parlamentom.<sup>1</sup> V poslednom období sme sa však stali svedkami nepopierateľného trendu spočívajúceho v tom, že aj v podmienkach ústavných systémov vychádzajúcich z parlamentnej

---

<sup>1</sup> Porovnaj napr. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2011, s. 284.

formy vlády dochádza k odklonu od parlamentnej voľby hlavy štátu, a to v prospech jej priamej voľby občanmi. Možno sa dokonca stretnúť aj s názorom, ktorý označuje tento fenomén za jeden zo všeobecných trendov moderného konštitucionalizmu.<sup>2</sup> Po príklady pritom netreba chodiť ďaleko. V strednej Európe totiž došlo po roku 1989 k zavedeniu priamej voľby prezidenta občanmi hneď v troch štátoch. Najčerstvejším príkladom je ten z Českej republiky, kde sa prvý priamo občanmi zvolený prezident ujal svojej funkcie len v marci tohto roku. Ústavným základom pre zavedenie priamej voľby prezidenta bola v Českej republike novela ústavy<sup>3</sup> uskutočnená ústavným zákonom č. 71/2012 Sb.<sup>4</sup> Ešte pred Českou republikou sa pre priamu voľbu prezidenta rozhodol aj ústavodarca na Slovensku, a to v roku 1999.<sup>5</sup> V Poľsku došlo k nahradeniu parlamentnej voľby prezidenta voľbou priamou ešte o čosi skôr, konkrétne v roku 1990.<sup>6</sup>

Dôvody, ktorý viedli ústavodarcu k prikloneniu sa k priamej voľbe prezidenta, pritom môžu byť rôzne. Nie vždy dokonca musia spočívať v jeho snahe o systematickú prestavbu ústavného systému. Môžu byť len čisto pragmatické. Nás budú však oveľa viac ako dôvody zaujímať dôsledky, ktoré priama voľba prezidenta so sebou prináša, resp. prinášať môže. Priama voľba prezidenta, teda prinajmenšom z formálneho hľadiska najvyššie stojaceho ústavného orgánu, má totiž nezanedbateľný vplyv aj na ústavný systém ako taký, osobitne na ústavnoprávne vzťahy s inými ústavnými orgánmi. Nejde však pritom len o otázku prezidentských právomocí, ktoré boli v súvislosti s úvahami o zavedení priamej voľby hlavy štátu predmetom častých diskusií napr. v Českej republike.<sup>7</sup> Zavedenie priamej voľby síce nemá bezprostredný vplyv na právomoci hlavy štátu<sup>8</sup>, vytvára však prinajmenšom relevantný priestor pre diskusiu o ich zmene. Zmenou

---

<sup>2</sup> Porovnaj OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie. Košice: UPJŠ, 2007, s. 252.

<sup>3</sup> Ústavný zákon č. 1/1993 Sb. Ústava Českej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.

<sup>4</sup> Ústavný zákon č. 71/2012 Sb., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 1/1993 Sb. Ústava Českej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.

<sup>5</sup> Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

<sup>6</sup> Zákon o zmene Ústavy Poľskej republiky, Dz. U. z 1990 r. Nr 67, poz. 397.

<sup>7</sup> K problematike vplyvu priamej voľby na právomoci resp. postavenie prezidenta porovnaj napr. ŠIMÍČEK, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systéme Českej republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 9 a nasl.

<sup>8</sup> Porovnaj napr. POSLUCH, M. – CIBULKA, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 99.

máme v tomto prípade namysli predovšetkým ich posilnenie. K dôvodom takéhoto záveru sa ešte v príspevku dostaneme.

Právomoci hlavy štátu ale nepredstavujú jedinú oblasť ústavnej úpravy, pre ktorú má zavedenie priamej voľby prezidenta význam. Na nasledujúcich riadkoch zameriame pozornosť na vzťah priamej voľby prezidenta a inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu, ktorý je tradičnou súčasťou ústavných systémov vychádzajúcich z parlamentnej formy vlády. Rovnako je prítomný aj v ústavných systémoch Českej republiky, Slovenska či Poľska<sup>9</sup>. Neodmysliteľným dôsledkom priamej voľby prezidenta je získanie priamej legitimity pre výkon prezidentskej funkcie. Ako je však známe, iný ústavný orgán funkčne spätý s inštitútom kontrasignácie aktov hlavy štátu, t.j. vláda, je legitimovaný len nepriamo, a to prostredníctvom parlamentných volieb. Príspevok si preto kladie otázku, či je limitácia výkonu prezidentských právomocí vládou skrze inštitút kontrasignácie<sup>10</sup> systematicky zlučiteľná s priamou voľbou prezidenta.<sup>11</sup>

#### Voľby a demokratická legitimita

Ešte predtým ako pristúpime k samotnej analýze vzájomného vzťahu priamej voľby prezidenta a inštitútu kontrasignácie, je nevyhnutné aspoň v stručnosti si pripomenúť čo máme na pod pojmom legitimita na mysli, a to nie len v spojení so štátnou mocou ako takou, ale predovšetkým vo vzťahu k výkonu funkcie jednotlivých ústavných orgánov, najmä prezidenta a vlády.

---

<sup>9</sup> Porovnaj čl. 63 ods. 3 a 4 Ústavy Českej republiky; čl. 102 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 144 ods. 2 a 3 Ústavy Poľskej republiky.

<sup>10</sup> Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu nepochybne predstavuje jeden z tradičných ústavných inštitútov ústavných systémov vychádzajúcich z parlamentnej formy vlády. Kontrasignácia predstavuje, pokiaľ zotrváme na jej význame stricto sensu, spolupodpis pripájaný ústavou oprávneným subjektom k podpisu hlavy štátu pod akt vydaný hlavou štátu. Formálnym účinkom tohto spolupodpisu je platnosť dotknutého aktu hlavy štátu, materiálny účinok zas spočíva v prevzatí zodpovednosti za kontrasignovaný akt, a to buď priamo kontrasignujúcim subjektom alebo vládou ako celkom. Účel inštitútu kontrasignácie možno hľadať predovšetkým v zabezpečení ústavnopolitickej nezodpovednosti hlavy štátu prostredníctvom prevzatia tejto zodpovednosti vládou resp. kontrasignujúcim subjektom, v limitovaní autonómie hlavy štátu pri výkone (niektorých) jej právomocí, či v zabezpečení vzájomnej delby moci medzi hlavou štátu a vládou, resp. v zabezpečení jednotného výkonu štátnej politiky prostredníctvom spolupráce oboch ústavných orgánov. Možnosť odmietnutia kontrasignácie nepochybne pôsobí aj ako istý kontrolný mechanizmus smerom k prezidentovi.

<sup>11</sup> Na možné napätie prameniace z toho, že výkon (niektorých) právomocí priamo legitimizovaného prezidenta závisí od vlády, ktorej legitimita je len odvodená od legitimity parlamentu, upozornil už B. Balog. Porovnaj BALOG, B.: Právomoci a spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť. In Dny práva 2012. Brno : Masarykova univerzita, s. 283.



Conditio sine qua non pre to, aby sme mohli o nejakom štáte hovoriť ako o demokratickom a právnom je, aby bol výkon štátnej moci v danom štáte založený na princípe suverenity ľudu. Povedané inými slovami, jeden z nosných princípov moderného konštitucionalizmu spočíva v tom, že všetky štátne orgány musia svoje postavenie, vrátane výkonu svojich právomocí, odvodzovať od zdroja moci, ktorým je v zmysle už načrtnutého princípu ľud, resp. s istou dávkou nepresnosti občania. Nevyhnutným atribútom štátnej moci by teda mala byť jej legitimita. Legitimitu štátnej moci možno charakterizovať ako „(...) schopnosť spoločenského systému vytvoriť a udržať vieru občanov, že existujúce inštitúcie politickej moci sú pre spoločnosť najvhodnejšie.“<sup>12</sup> „Legitimita štátnej moci teda znamená jej zdôvodnenie a jej akceptáciu zo strany spoločnosti, prípadne jej časti.“<sup>13</sup> Legitimita sa však netýka len roviny akceptovania moci. Ďalšia rovina legitimacy štátnej moci, okrem tej, ktorá spočíva v akceptácii usporiadania štátu ako dobrého či správneho, súvisí aj s procesom ustanovovania moci. Štátnu moc možno považovať za legitímnu vtedy, ak ustanovovanie jednotlivých štátnych orgánov a ich právomoc sa odvodzuje od občanov ako zdroja moci ústavným a zákonným postupom.<sup>14</sup> Nami vymedzené chápanie legitimacy zvykne byť v teórii označované ako tzv. legálno-racionálna legitimita.<sup>15</sup>

Ako vyplýva už aj z predchádzajúcich riadkov, legitimitu ako jeden z kľúčových atribútov štátnej moci môžeme hodnotiť resp. analyzovať aj na úrovni orgánov, ktoré štátnu moc vykonávajú, teda na úrovni jednotlivých štátnych orgánov. Tak ako by mala byť legitímna celá štátna moc, mali by atribút legitimacy spĺňať aj jednotlivé štátne orgány. V tejto súvislosti je kľúčovou otázkou ich kreácie. V demokratickom štáte sú fundamentálnym zdrojom legitimacy štátnych orgánov voľby. Práve legitimačná funkcia je považovaná za jednu zo základných funkcií volieb ako takých.<sup>16</sup> Ako azda najlepší príklad možno uviesť parlamentné voľby. Zdroj moci, t.j. občania, legitimujú konkrétny parlament, resp. jeho jednotlivých členov, práve prostredníctvom parlamentných volieb.

---

<sup>12</sup> CHOVANEC, J. – PALÚŠ, I.: Lexikón ústavného práva. Bratislava: Procom, 2004, s. 64.

<sup>13</sup> OTTOVÁ, E.: Teórie práva. Šamorín: Heuréka, 2006, s. 112.

<sup>14</sup> Porovnaj PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: VO PraF UK, 1995, s. 69.

<sup>15</sup> V teórii práva, prípadne i sociológii, sa však možno stretnúť s rôznymi druhmi resp. poňatiami legitimacy. Známa je predovšetkým klasifikácia nemeckého sociológa Maxa Webera. Tzv. legálno-racionálna legitimita je založená, ako vyplýva aj zo samotného označenia, na legálnom a racionálnom základe. Jej racionálna a legálna povaha spočíva v tom, že štátna moc, resp. jednotlivé štátne orgány ktoré túto moc vykonávajú, sú kreované na základe práva, ktoré je v tejto súvislosti chápané ako systém racionálne vytvorených všeobecne platných pravidiel. Porovnaj napr. OTTOVÁ, E.: Teórie práva. Šamorín: Heuréka, 2006, s. 113.

<sup>16</sup> Porovnaj KLÍMA, K. a kol.: Encyklopedie ústavného práva. Praha: ASPI, 2007, s. 307.

Voľby však nie sú jediným prostriedkom legitimizácie.<sup>17</sup> Napr. orgány súdnej moci resp. sudcovia, ktorí súdnu moc vykonávajú, sú často do svojej funkcie vymenovávaní inými štátnymi orgánmi, najčastejšie hlavou štátu. Ich legitimita preto nie je odvodzovaná od zdroja moci priamo, ale prostredníctvom iného orgánu legitimovaného či už parlamentom alebo priamo občanmi. V tejto súvislosti je potrebné taktiež zdôrazniť, že v štátoch založených na parlamentnej forme vlády je nepriamo prostredníctvom parlamentu legitimovaná aj vláda a ostatné orgány výkonnej moci. Avšak, aj napriek skutočnosti, že aj štátne orgány neodvodzujúce svoju legitimitu priamo od zdroja moci môžeme bez zásadných pochybností označiť za legitímne, kvalitatívna stránka priamej a nepriamej legitimacy však nemôže byť rovnaká. Tejto otázke, so zreteľom na vzájomný pomer legitimacy prezidenta a vlády, sa však budeme podrobnejšie venovať v nasledujúcej časti príspevku.

#### Priama legitimita prezidenta a inštitút kontrasignácie

Po krátkom teoretickom exkurze k významu pojmu legitimacy sa opäť dostávame k nášmu problému. Pre ozrejenie problematického vzťahu priamej voľby prezidenta a inštitútu kontrasignácie je potrebné pripomenúť si, aká je situácia v modelovej resp. klasickej parlamentnej forme vlády. Ako sme už naznačili v úvode, v prostredí klasickej parlamentnej formy vlády je prezident volený parlamentom, prípadne iným podobným orgánom, nie však priamo občanmi. Vzhľadom na uvedené možno potom tvrdiť, že jeho legitimita je nepriama, keďže je odvodzovaná od zdroja moci nepriamo, čiže prostredníctvom parlamentu, ktorý hlavu štátu volí. Rovnako je to však aj s legitimitou vlády. Ani vláda v prostredí parlamentnej formy vlády, napr. na rozdiel od formy vlády prezidentskej<sup>18</sup>, nie volená priamo občanmi, a preto nedisponuje priamou legitimitou. Vláda je k výkonu svojej funkcie legitimizovaná prostredníctvom mechanizmu vyslovenia dôvery zo strany parlamentu, čiže orgánu, ktorý je volený občanmi a ktorý preto priamo legitimitu má. Taktiež je dôležité pripomenúť, že jedným zo znakov parlamentnej formy vlády je aj ústavnopolitická zodpovednosť hlavy štátu za výkon svojej funkcie.<sup>19</sup> Naopak, vláda ústavnopolitickú zodpovednosť má. Jedným z kľúčových znakov parlamentnej formy vlády totiž je práve spomínaná ústavnopolitická zodpovednosť vlády voči parlamentu. Skutočnosť, že prezident ako jeden z najvyšších štátnych (ústavných) orgánov, formálne zaujímajúci najvyššie miesto v ich hierarchii, nie je za výkon svojej funkcie ústavnopoliticky zodpovedný, je následne

---

<sup>17</sup> Porovnaj napr. KLÍMA, K. a kol.: Encyklopedie ústavného práva. Praha: ASPI, 2007, s. 307.

<sup>18</sup> V tejto súvislosti máme pod „vládou“ v prezidentskej forme vláde na mysli samotného prezidenta, ktorý okrem funkcie hlavy štátu v tejto forme vlády, teda napr. v Spojených štátoch amerických, predstavuje aj jediného reprezentanta (federálnej) exekutívy.

<sup>19</sup> Porovnaj *inter alia* CIBULKA, Ľ.: K niektorým aspektom ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky. In Zborník príspevkov na počesť 65. narodením doc. JUDr. Jaroslava Chovanca, CSc. Bratislava: PraF UK, 200, s. 259.

kompenzovaná práve inštitútom kontrasignácie aktov hlavy štátu. Materiálny účinok kontrasignácie totiž spočíva v prevzatí ústavnopolitickej zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu priamo kontrasignujúcim subjektom, prípadne vládou ako celkom. Vychádzajúc z uvedených skutočností, t.j. ústavnopolitickej nezodpovednosti prezidenta a ústavnopolitickej zodpovednosti vlády na jednej strane, a rovnakej, t.j. nepriamej legitimity oboch ústavných orgánov na druhej strane, je potom odôvodniteľné to, aby bol prezident pri výkone svojej funkcie limitovaný, resp. de facto kontrolovaný vládou, a to prostredníctvom nami skúmaného inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu. Ako sa v jednom zo svojich rozhodnutí vyjadril aj Ústavný súd Českej republiky, v podmienkach zastupiteľskej demokracie by mal mať prednosť orgán politicky zodpovedný pred orgánom politicky nezodpovedným.<sup>20</sup> V našom prípade je tým politicky zodpovedným orgánom vláda, zatiaľ čo prezident je orgánom politicky nezodpovedným. Inštitút kontrasignácie teda, pokiaľ sú v ústavnom systéme splnené aj ďalšie premisy týkajúce sa otázky legitimacy a (ne)zodpovednosti, pôsobí systematicky a zabezpečuje koherentnosť celého systému. Situácia v Slovenskej republike, nie však len v Slovenskej republike, je ale odlišná.

Ústavný systém Slovenskej republiky síce v základných rysoch vychádza z parlamentnej formy vlády, najmä pokiaľ ide o vzťah medzi vládou ako vrcholným orgánom výkonnej moci a Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) ako parlamentom, no v otázke spôsobu kreácie hlavy štátu v ňom nastal oproti klasickej parlamentnej forme vlády výrazný posun. Ako sme načrtli už v úvode, možno konštatovať, že Slovenská republika zavedením priamej voľby prezidenta, ku ktorému došlo prostredníctvom už citovaného ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., takpovediac rešpektovala súčasný trend.<sup>21</sup> Zavedením priamej voľby prezidenta občanmi prišlo nepochybne aj ku kvalitatívnej zmene v legitimitate tohto ústavného orgánu, avšak nie len k nej. „Voľba hlavy štátu občanmi posilňuje jeho politickú nezávislosť, hoci nemusí mať bezprostredný dopad na rozsah jeho právomocí. V podstate platí úmera, čím je vzdialenejšia voľba od zákonodarného zboru, tým je postavenie prezidenta nezávislejšie od parlamentu, čo vychádza z legitimizácie moci prezidenta občanmi.“<sup>22</sup> Priama voľba prezidenta teda bez pochyb ovplyvňuje jeho politickú i ústavnú legitimitu a posilňuje i jeho štátnu autoritu.<sup>23</sup> Navyše, priamo volený prezident sa pri výkone svojej funkcie môže dovolávať podpory svojich

---

<sup>20</sup> Porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 20. júna 2000, sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

<sup>21</sup> Pri zavedení priamej voľby prezidenta zohrali ako dôvody v prospech takéhoto riešenia nezanedbateľnú úlohu aj vtedajšie ústavnopolitické pomery a neschopnosť Národnej rady zvoliť novú hlavu štátu. Týmto skutočnostiam sa však ďalej v príspevku venovať nebudeme.

<sup>22</sup> POSLUCH, M. – CIBULKA, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 99.

<sup>23</sup> Porovnaj PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2011, s. 217.

voličov<sup>24</sup>, ktorých bude, v porovnaní napr. s voličmi víťaznej parlamentnej strany resp. koalície, pravdepodobne oveľa viac.

Na rozdiel od prezidenta, v prípade ktorého došlo prostredníctvom zavedenia voľby občanmi ku kvalitatívnemu posilneniu jeho legitimity, spôsob kreovania vlády, vrátane dôsledkov tohto procesu, zostal v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky plne súladný s princípmi parlamentnej formy vlády. Vláda teda aj naďalej odvodzuje svoju legitimitu od zdroja moci len sprostredkované, a teda prostredníctvom parlamentu. Rovnako prítomná zostáva v ústavnom systéme Slovenskej republiky ďalšia charakteristická črta parlamentnej formy vlády, a to inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. So zreteľom na uvedené skutočnosti preto možno tvrdiť, že v prípade ústavného systému Slovenskej republiky dochádza k výraznej disproporcii, a to v tom zmysle, že ústavný orgán s priamou legitimitou, t.j. prezident, je pri výkone (niektorých) svojich právomocí limitovaný resp. kontrolovaný orgánom, ktorý je k výkonu svojej funkcie legitimovaný len nepriamo, t.j. vládou. Nástrojom tejto limitácie resp. kontroly je práve inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Praktická rovina takejto limitácie by spočívala v tom, že predseda vlády, ktorý v zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky o udelení kontrasignácie rozhoduje, odmietne určité rozhodnutie prezidenta kontrasignovať, čoho dôsledkom by bola skutočnosť, že dotknuté rozhodnutie hlavy štátu by sa nestalo platným a teda nevyvolalo by želané právne účinky. Takýmto spôsobom by prevážila vôľa orgánu bez priamej legitimity nad vôľou orgánu, ktorý priamu legitimitu má, keďže si ho občania ako konkrétnu osobu priamo zvolili.

#### Záver

Stav, kedy ústava umožňuje limitovať výkon právomocí priamo voleného ústavného orgánu ústavným orgánom bez priamej legitimity, nemožno, podľa nášho názoru, považovať za stav úplne vyhovujúci, a to predovšetkým so zreteľom na princíp suverenity ľudu, ku ktorému sa v čl. 2 ods. 1<sup>25</sup> hlási aj Ústava Slovenskej republiky. V prípade priamo voleného prezidenta možno totiž predpokladať, že jeho vôľa bude vôľa samotného ľudu bližšia. Prinajmenšom z teoretického hľadiska totiž nemožno poprieť skutočnosť, že čím je ústavný orgán zdroju moci na pomyselnej legitimizačnej reťazi vzdialenejší, tým k výraznejším „šumom“ pri realizácii vôle zdroja moci môže dochádzať. Okrem väčšej blízkosti k zdroju moci a jeho vôli, možno v prípade priamo legitimovaného ústavného orgánu predpokladať aj vyššiu mieru subjektívneho pocitu zodpovednosti voči zdroju moci,

---

<sup>24</sup> Porovnaj GARLICKI, L. L.: The Presidency in the New Polish Constitution. In East European Constitutional Review. 1997, roč. 6, č. 2-3. Dostupné na <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/presidency.html>.

<sup>25</sup> Podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo“.

ktorá môže v konečnom dôsledku konanie prezidenta resp. spôsob, akým bude svoje ústavné právomoci realizovať, ovplyvniť.

Vychádzajúc z uvedených argumentov preto možno uzavrieť, že súčasťou zavedenia priamej voľby hlavy štátu občanmi by mali byť aj úvahy smerujúce k opodstatnenosti zotrvania inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme.<sup>26</sup> V Slovenskej republike paradoxne došlo k zavedeniu priamej voľby hlavy štátu a zavedeniu inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu jedným ústavným zákonom. Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. teda, popri zmene spôsobu voľby hlavy štátu, súčasne doplnil čl. 102 Ústavy Slovenskej republiky, upravujúci právomoci prezidenta, a to o ustanovenie, v zmysle ktorého je platnosť niektorých rozhodnutí prezidenta podmienená kontrasignáciou predsedu vlády alebo ním povereného ministra. Načrtnutým úvahám nezodpovedá ani vývoj v Českej republike. Ústava Českej republiky pôvodne tiež predpokladala parlamentnú voľbu hlavy štátu. Avšak, na rozdiel od tej slovenskej, limitovala výkon (niektorých) právomocí prezidenta prostredníctvom inštitútu kontrasignácie tiež už vo svojom pôvodnom znení. Zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi však nebolo nesprevádzané žiadnymi ústavnými zmenami týkajúcimi sa inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu.

Pre úplnosť je však potrebné dodať, že v prostredí českej právnej doktríny sa môžeme stretnúť aj s opačným tvrdením, pokiaľ ide o vzťah zavedenia priamej voľby prezidenta a inštitútu kontrasignácie. Podľa názoru J. Jiráska<sup>27</sup> by v dôsledku priamej voľby bolo, v záujme zachovania vyváženej delby moci, potrebné obmedziť niektoré nekontrasignované právomoci v prospech kontrasignovaných. Z uvedeného názoru, prezentovaného v súvislosti s úvahami o zavedení priamej voľby hlavy štátu v Českej republike, vyplýva presne opačný záver ako ten, ktorý sme sa snažili argumentačne podporiť na predchádzajúcich riadkoch. Nepopierame síce, že zavedením priamej voľby prezidenta, v dôsledku ktorej hlava štátu získava priamu demokratickú legitimitu, a to nie len v podmienkach Českej republiky, došlo k vytvoreniu akejsi „platformy“ pre posilnenie ústavného postavenia prezidenta, či dokonca priamo k posilneniu jeho postavenia vo vzťahu k iným ústavným orgánom, no so záverom o potrebe posilnenia kontrasignácie sa nestotožňujeme. Práve naopak. Rozšírenie limitácie priamo volenej hlavy štátu prostredníctvom (rozšírenia) inštitútu kontrasignácie by zmysel jej priamej legitimacy de facto popieralo. Mohli by sme si totiž položiť

---

<sup>26</sup> Silná pozícia prezidenta získaná jeho priamou voľbou vytvára predpoklad pre upustenie od požiadavky kontrasignácie aj podľa niektorých poľských autorov. Porovnaj napr.: FRANKIEWICZ, A.: Kontrasignata jako wyznacznik systemu rzadów: In *Przegląd prawa konstytucyjnego*. 2010, roč. 2, s. 173-174.

<sup>27</sup> Porovnaj JIRÁSEK, J.: Výkonná moc v Ústavě České republiky z roku 1993 – právní stav a praxe fungování. In *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Turoń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009, s. 100. Cit. podľa KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 91.

otázku, načo by potom prezidentovi bola priama legitimita, teda priamo vyslovená dôvera občanov resp. zdroja moci, ak by ju nemohol cez svoje ústavné právomoci ďalej autonómne realizovať.

#### Literature:

- BALOG, B.: Právomoci a spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť. In Dny práva 2012. Brno : Masarykova univerzita, 2013, s. 276-293, ISBN 978-80-210-6319-8.
- CIBULKA, L.: K niektorým aspektom ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky. In Zborník príspevkov na počesť 65. narodenín doc. JUDr. Jaroslava Chovanca, CSc. Bratislava: PraF UK, 2000, s. 256-264, ISBN 80-85717-04-2.
- DOMIN, M.: Inštitút kontrasygnácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme Slovenskej republiky: pokračujúca výzva pre ústavodarcu alebo slepá ulička? In Bratislavské právnické fórum 2013. Medzinárodná vedecká konferencia organizovaná pod záštitou predsedu vlády Slovenskej republiky Roberta Fica. Bratislava: PraF UK, 2013. (pripravuje sa)
- FRANKIEWICZ, A.: Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rzadów. In Przegląd prawa konstytucyjnego. 2010, roč. 1, č. 2, s. 159-184.
- GARLICKI, L. L.: The Presidency in the New Polish Constitution. In East European Constitutional Review. 1997, roč. 6, č. 2-3. [online] 1997 [cit. 22.07.2013] Dostupné na <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/presidency.html>.
- CHOVANEC, J. – PALÚŠ, I.: Lexikón ústavného práva. Bratislava: Procom, 2004, 261 s., ISBN 80-85717-13-1.
- KLÍMA, K.: O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 316 s., ISBN 978-80-7357-757-5.
- KLÍMA, K. a kol.: Encyklopedie ústavního práva. Praha: ASPI, 2007, 751 s., ISBN 978-80-7357-295-2.
- OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie. Košice: UPJŠ, 2007, 284 s., ISBN 978-80709-769-06.
- OTTOVÁ, E.: Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2006, 306 s., ISBN 80-89122-37-X.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2011, 557 s., ISBN 978-80-7097-3.
- POSLUCH, M. – CIBULKA, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2009, 341 s., ISBN 978-80-89122-56-1.
- PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: VO PraF UK, 1995, 308 s., ISBN 80-7160-080-6.
- ŠIMÍČEK, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, 240 s., ISBN 978-80-210-4520-0.

Právne predpisy – Slovenská republika

- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
- Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

Právne predpisy – Česká republika

- Ústavný zákon č. 1/1993 Sb. Ústava Českej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.
- Ústavný zákon č. 71/2012 Sb., ktorým sa mení ústavný zákon č. 1/1993 Sb. Ústava Českej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.

Právne predpisy – Poľsko

- Zákon o zmene Ústavy Poľskej republiky, Dz. U. z 1990 r. Nr 67, poz. 397.
- Ústava Poľskej republiky, Dz. U. z 1997 r. Nr. 78, poz. 483.

Súdne rozhodnutia – Česká republika

- Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 20. júna 2000, sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

Contact – email

*marek.domin@flaw.uniba.sk*

# VOLBY A MÉDIA

MICHAL HÁJEK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Tento příspěvek má za cíl strukturovat typy mediálních obsahů ve vztahu k volebnímu procesu, přičemž hlavními kritérii je především jejich obligatorní či fakultativní povaha a míra jejich omezení. Za tímto účelem mapuje aktuální právní úpravu a judikaturu Nejvyššího správního soudu.

## Key words in original language

Volby; média; regulace médií; volební kampaň; soudní přezkum voleb

## Abstract

This paper aims at schematization of medial contents concerning electoral process. The main criteria are their compulsoriness or optionality as well as an level of their limitation. For that purpose the paper analyses relevant legal regulations and case law of the Supreme Administrative Court.

## Key words

Elections; media; regulation of media; election campaign; judicial review of election

## 1. HOMO POLITICUS I PROTI SVÉ VŮLI

Mohlo by se snadno přihodit, že by příspěvek s názvem Volby a média přerostl v rozsáhlou monografii, která by měla nemalý potenciál stát se bestsellerem. Vždyť by jistojistě obsahovala drama, intriky, souboje... a byly by v ní obrázky.

Pro média je volební období vždy časem hojnosti. Mediální obsahy jsou tak v těchto dobách vždy plné nejrůznějších politických prohlášení, bonmotů, odhalování zákulisí předvolebního boje nebo třeba výzkumů veřejného mínění. Takřka každý je tak médií vtahován do politického dění, které jej má připravit a motivovat k výkonu svého volebního práva. Pokud je tedy jedním ze základních prvků demokracie svobodná soutěž politických stran, pak mediální prostor je již tradičně jejich kolbištěm. A my všichni jsme v téhle aréně chtěli nechtě diváky i účinkujícími zároveň.

## 2. ÚVODNÍ „ŠKATULKOVÁNÍ“

Tento text však nemá ambici podat rozsáhlý výklad vztahů mezi politikou, volbami a médií, nýbrž se pokouší strukturovat právní režimy mediálních obsahů v čase volebním. Rámcově lze tyto mediální obsahy rozdělit na *obligatorní*, které jsou média povinna



uveřejnit, a *fakultativní*, které média zveřejňují na dobrovolné bázi. Motivace uveřejnění mediálního obsahu v druhém případě je pak zpravidla motivována *ekonomicky* (a to jednak přímou úplatou – typicky v případě inzerce, jednak také snahou o zvýšení/udržení sledovanosti či čtenosti) nebo *ideově* (to se týká především výrazně ideologicky profilovaných médií). Dalším možným kritériem pro dělení předvolebních mediálních obsahů je pak přítomnost či naopak absence *požadavku rovnosti* politických stran a hnutí.

Předvolební mediální obsahy přitom podléhají i určitým *omezením*, která je zapotřebí vždy zohlednit. Na základě výše uvedených kritérií pak můžeme jednotlivé mediální obsahy kategorizovat a popsat.

### 3. JAK MÉDIA OVLIVŇUJÍ VOLBY?

#### 3.1 PŘEDVOLEBNÍ SPOTY

Jedním z tradičních způsobů předvolební sebepropagace politických stran je vysílání předvolebních spotů. Úroda těchto spotů před letošními parlamentními volbami byla poměrně bohatá, přičemž politické strany se již nespolehaly pouze na povinný přiděl vysílacího času v České televizi, případně (v audio podobě) v Českém rozhlasu<sup>1</sup>, dle § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon o volbách do parlamentu“), resp. § 59 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů<sup>2</sup>. Oblíbeným kanálem jejich zprostředkování se tak stal i server Youtube a v návaznosti na něj sociální sítě Facebook a Twitter. Poměrně velké pozornosti se tak díky těmto médiím dostalo například hudebnímu klipu Strany zelených.<sup>3</sup>

Zůstaňme však ještě u povinně a zdarma poskytnutého vysílacího času, který činí 14 hodin v rozmezí 16 dnů až 48 hodin před zahájením voleb [zvláštní úpravu v této souvislosti stanovuje § 35 odst. 5 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o

---

<sup>1</sup> Pro jednoduchost bude nadále v textu v případě veřejnoprávních médií pojednáváno pouze o České televizi, avšak závěry zde učiněné je možné vztáhnout obdobně i na Český rozhlas.

<sup>2</sup> Obě citovaná ustanovení znějí shodně: „*Pro volby do Poslanecké sněmovny [resp. Evropského parlamentu] mají v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující politické strany, politická hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlasu celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice.*“

<sup>3</sup> Viz LIŠKA, O. Barva tvého hlasu. [online]. Youtube.com [cit. 4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=ppcuYt198gI>.

změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)<sup>4</sup>]. Volební spoty vysílané v tomto vyhrazeném čase jsou totiž v podstatě jediným ryze *obligatorním* předvolebním obsahem, který se v médiích objevuje. Tento předvolební rituál přitom zpravidla probíhá poměrně poklidně, přičemž např. Česká televize rozdělila letos zmíněných 14 hodin do šesti bloků po 15 minutách, které byly vysílány na třech kanálech, a to na ČT1 od 8:45 a od 12:30, na ČT2 od 17:00 a od 19:40 a na ČT24 od 5:45 a 23:30., tedy převážně v době, kdy byla většina voličů buďto v zaměstnání nebo již spala.

Je nutné podotknout, že v tomto vymezeném čase platí pro přístup politických stran a hnutí k vysílání *přísný princip* (až mechanické) *rovnosti*. Není přitom rozhodné, jakým způsobem strana či hnutí přidělený čas využije. Nedůvodná tak dle Nejvyššího správního soudu byla například námitka navrhovatele, který viděl protizákonnost v tom, že strana Česká pravice ve svém spotu vybízela k podpoře ODS. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, „že je zde zakotvena rovnost mezi jednotlivými kandidujícími subjekty z hlediska času, který je vyhrazen pro jimi prováděnou agitaci, nikoli z hlediska času, který je vyhrazen pro agitaci v jejich prospěch, jinými slovy je rozhodné, kdo agitaci provádí, nikoli v čí prospěch“.<sup>5</sup>

O zajímavé zpestření této jinak vcelku rutinní události se v roce 2009 postaral také předvolební spot dnes již rozpuštěné Národní strany, který Česká televize (a obdobně i Český rozhlas) odmítla uveřejnit. Není sporu o tom, že tento spot nebyl v podstatě ničím jiným než nenávistnou propagandou vůči Romům, o čemž svědčí již v úvodu zobrazený nápis: „Konečné řešení otázky cikánské, které předložila Národní strana, je návodem pro všechny evropské státy“.<sup>6</sup> Aniž by tento text jakkoli obhajoval podobné smýšlení, je vhodné zamyslet se nad tím, zda je podobný aktivismus veřejnoprávní televize žádoucí, neboť se tímto staví do role arbitra v otázce, které politické názory

---

<sup>4</sup> „V době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením volby prezidenta mají kandidáti na funkci prezidenta republiky, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v České televizi 5 hodin a v Českém rozhlasu 5 hodin bezplatně poskytnutého vysílacího času. V době začínající 4 dny a končící 48 hodin před zahájením hlasování druhého kola volby prezidenta mají kandidáti na funkci prezidenta republiky, kteří postoupili do druhého kola volby prezidenta, vyhrazeno v České televizi 1 hodinu a v Českém rozhlasu 1 hodinu bezplatně poskytnutého vysílacího času. Vyhrazený vysílací čas se rozdělí kandidátům rovným dílem. Termíny vysílacích časů určí Česká televize a Český rozhlas losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají kandidáti. Jestliže kandidátovi po zahájení volební kampaně zanikne kandidatura podle § 27, ztrácí nárok na vysílací čas.“

<sup>5</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 15/2006 – 20, č. 946/2006 Sb. NSS.

<sup>6</sup> Zájemci jej mohou zhlédnout zde: Volební spot Národní strany 2009 [online]. Youtube.com [cit. 4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=c4UaJXnRBMs>.

jsou ještě tolerovatelné a které nikoli. Přitom dle citovaných ustanovení zákona o volbách do parlamentu a zákona o volbách do Evropského parlamentu „[o]dpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice“, tedy nikoli sama Česká televize. Jakkoli je prohlášení tehdejšího ředitele České televize Jiřího Janečka, dle kterého „Česká televize se nemůže jakýmkoliv způsobem podílet na rasismu a xenofobii“<sup>7</sup>, pochopitelné, není takový přístup zcela bezrozporný.

### 3.2 TELEVIZNÍ DEBATY A PUBLICISTIKA

Volby jsou pro média atraktivní událostí, a tak není divu, že se v předvolebním období objevuje zpravidla velké množství politických televizních debat a publicistických pořadů a to v mnoha různých formátech. Jedná se v podstatě o naplnění požadavku § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání“), podle něžž „provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.“ Pro Českou televizi navíc platí speciální § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, dle kterého je jedním úkolů poskytování veřejnoprávní služby „poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů“. Z tohoto pohledu se jedná o obsah sice spíše obligatorní, avšak jeho rozsah a četnost je v podstatě zcela na vůli poskytovatele vysílání.

Významným korektivem těchto obsahů je pak § 31 odst. 3 zákona o vysílání, který stanoví, že „[p]rovozovatel vysílání je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě“ (důraz doplněn). Zásada rovnosti je zde tudíž nahrazena požadavkem *objektivit a vyváženosti*.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti hovoří o tzv. *zásadě odstupňované rovnosti* (nebo také *odstupňované rovnosti šancí*), kterýžto koncept byl převzat z německé jurisprudence. Ve shora citovaném usnesení čj. Vol 15/2006 – 20 k tomu uvádí, že „[p]odle této koncepce ze zásady rovnosti šancí politických stran přípustných k volbám plyne, že nemohou být vyloučeny z přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání s odkazem na to, že jsou nevýznamné nebo politicky škodlivé. Tato zařízení totiž musí dát prostor všem

---

<sup>7</sup> ČT nebude vysílat spot Národní strany a podá trestní oznámení [online]. Česká televize [cit. 4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/55374-ct-nebude-vysilat-spot-narodni-strany-a-poda-trestni-oznameni/>.

*tendencím. Na straně druhé však zásada rovnosti soutěžních šancí stran neznamená, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci.“ Tento princip považuje Nejvyšší správní soud za správný zejména z toho důvodu, že „absolutizace náhledu na rovnost kandidujících stran, vedoucí až v mechanickém trvání na přidělování zcela stejného rozsahu vysílacího času i v pořadech, které si média připravují sama, ve svých důsledcích porušuje princip občanské rovnosti, založený na myšlence zájmu občanů na tom, aby byli informováni zejména o relevantních skutečnostech, majících dopad na většinu z nich“.*

Je tedy obecně přípustné, poskytnout větší prostor těm stranám a hnutím, které sehrávají větší roli v politické realitě země, přičemž Nejvyšší správní soud nikterak nerozporuje, že „míra zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů v médiích významně ovlivňuje jejich vnímání veřejností“. Na straně druhé tak každý politický subjekt musí dostat alespoň nějakou příležitost ke své sebezprezentaci.

### **3.3 PŘEDVOLEBNÍ PRŮZKUMY**

Oblíbeným evergreenem před volbami je také zveřejňování předvolebních průzkumů, které vyjadřují preference potenciálních voličů k jednotlivým stranám a hnutím. Jejich možný dopad na výsledek voleb je v zásadě nesporný, a to je také důvodem, proč volební zákony zakazují jejich zveřejňování počínaje třetím dnem přede dnem voleb až do ukončení hlasování.<sup>8</sup> Porušení této povinnosti je pak sankcionovatelné pokutou až 30 000 Kč v případě přestupku fyzické osoby, případně až do výše 500 000 Kč v případě jiného správního deliktu osoby právnické. Jedná se o fakultativní mediální obsah, který však podléhá určitým omezením.<sup>9</sup>

Možnou interpretační výzvou však může být otázka, jak široce lze tento zákaz uplatňovat. Kuriózním se v této souvislosti stal případ, ve kterém navrhovatel spatřoval protizákonnost ve vyjádření Jana Krause, někdejšího moderátora pořadu Uvolněte se prosím, který v předmětném pořadu uvedl, že v době voleb může mluvit pouze o neutrálních tématech, jako je počasí, nicméně že i barva oblohy, trávy, či slunce by mohla být interpretována jako důvod nevyváženosti vysílání, proto se omezí pouze na sdělení: „*Obloha*

---

<sup>8</sup> Viz § 16 odst. 3 zákona o volbách do parlamentu, § 59 odst. 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu, § 28 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev krajů“), § 30 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“) a § 35 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>9</sup> Viz § 16 odst. 5 a 7 zákona o volbách do parlamentu, § 62 odst. 2 a § 63 zákona o volbách do Evropského parlamentu, § 57 a § 58 zákona o volbách do zastupitelstev krajů, § 64 a § 65 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, resp. § 62 a § 63 zákon o volbě prezidenta republiky.

bude.“ Dle názoru navrhovatele je totiž typickou barvou oblohy barva modrá, kterážto však evokuje spojitost s modrým znakem ODS.

S takovým tvrzením, se však Nejvyšší správní soud neztotožnil, přičemž uvedl, že *„je opřeno o nepřiměřené rozšiřování zákazu zveřejňování volebních průzkumů v době voleb, a to až za samu mez absurdity“*.<sup>10</sup> Zákaz uveřejňování předvolebních průzkumů se tak dotýká pouze kvalifikovaných odhadů *„v podobě čísel či procent, nebo v určení pořadí kandidujících subjektů z hlediska předpokládaných volebních výsledků“*.

Nejvyšší správní soud navíc přispěchal s myšlenkou, která svou důležitostí snad dokonce *„přebíjí“* výše uvedené: ani v předvolebním čase není možné připustit, *„aby se [...] veřejný prostor, všichni jednotliví lidé v něm vystupující, ba všechna jejich jednotlivá slova a myšlenky, stali názorově zcela sterilními, aby museli rezignovat i na náznaky humoru, ironie či osobitosti“*.

Jakkoli je zveřejňování předvolebních průzkumů jistě mediálně atraktivním počinem, nelze přehlédnout jeho nebezpečí, které úzce souvisí se stanovením 5 % uzavírací klauzule pro vstup do zastupitelských sborů. Volič je totiž v jejich důsledku nucen ke *„strategické úvaze“*, zda dát hlas straně s vyššími preferencemi (byť třeba zcela neodpovídá jeho názorovým představám) nebo zda riskovat propadnutí svého hlasu při volbě strany, jejíž preference limit uzavírací klauzule nepřesahují.

Pro zajímavost uvedme, že na Slovensku se této *„deformaci“* voličského úsudku snaží zabránit návrh zákona o volební kampani, který počítá s moratoriem na zveřejňování předvolebních průzkumů v délce tří týdnů.<sup>11</sup>

### 3.4 BILLBOARDY A INZERCE

Výše uvedené způsoby mediální propagace politických stran před volbami mají jedno společné: aby jimi mohl být potenciální volič jakkoli zasažen, musí alespoň občas sledovat mediální dění. Nicméně ani ten, kdo nesleduje televizi nebo nečte noviny, nemá možnost uprchnout před všudypřítomnými billboardy. Pokud dotyčný navíc noviny (či jejich internetové mutace) čte, pak se nevyhne ani politickým inzerátům.

Právní režim této politické reklamy je přitom relativně liberální, neboť se jedná o mediální obsah *ryze fakultativní bez požadavku rovnosti*

---

<sup>10</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 43/2006 – 19, č. 947/2006 Sb. NSS.

<sup>11</sup> Viz např. Trnavský M. *Návrh zákona o volebnej kampani* [online]. [Zakonypreludi.sk](http://www.zakonypreludi.sk), 22. 7. 2013 [cit. 22. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/blog/Navrh-zakona-o-volebnej-kampani.htm>.

zastoupení politických stran a hnutí<sup>12</sup> a dopadají na ni především normy zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“).

Taková reklama tak předně nesmí mít anonymní charakter [§ 2 odst. 1 písm. g) zákona o regulaci reklamy], tj. musí z ní být zřejmé, kdo ji zadává. Dále tato „*nesmí napadat politické přesvědčení*“ (§ 2 odst. 3 věta druhá téhož zákona). Vedle toho na takovou reklamu lze jistě vztáhnout i další omezení platící pro reklamu obecně [například zákaz podprahové reklamy - § 2 odst. 1 písm. b) tohoto zákona – nebo zákaz šíření nevyžádané reklamy, pokud vede k výdajům adresáta nebo pokud adresáta obtěžuje - § 2 odst. 1 písm. e) tamtéž].

Vedle uvedeného je u voleb do parlamentu České republiky a voleb prezidentských také zapotřebí naplnit požadavky na čestnou a poctivou kampaň a zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.<sup>13</sup>

V této souvislosti můžeme připomenout například případ z průběhu prezidentských voleb v roce 2013, kdy bývalý důstojník StB a v současné době advokát Vladimír Zavadil zadal otištění inzerátu proti tehdejšímu prezidentskému kandidátovi Karlu Schwarzenbergovi v bulvárním deníku Blesk. Tento inzerát obsahoval několik skutkových tvrzení týkající se převážně Schwarzenbergovy údajné podpory sudetských Němců, která se však posléze ukázala být lživá.

Tato skutečnost se pak v podobě námitky objevila v návrhu neplatnosti volby i před Nejvyšším správním soudem. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*[t]ento inzerát obsahuje přinejmenším jedno nepravdivé tvrzení, a to o poděkování kandidáta Karla Schwarzenberga Berndu Posseltovi za jeho podporu (k nepravdivosti tohoto tvrzení srov. vysvětlení Miloše Zemana v prezidentské debatě na ČT 1 dne 24. 1. 2013 a následné dementi Britských listů z téhož dne, viz <http://www.blisty.cz/art/67152.html>). Tím byl porušen zákaz uvádět o kandidátech nepravdivé údaje podle citovaného § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.*“ Neshledal však, „*že ve věci není dána třetí podmínka pro závěr o neplatnosti volby prezidenta republiky, totiž existence zásadní intenzity nezákonnosti. Lze jen připomenout, že protizákonnost musí*

---

<sup>12</sup> S výjimkou reklamních ploch vyhrazených starostou obce dle § 16 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu, § 59 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu, § 30 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky (tuto úpravu s podivem neobsahuje zákon o volbách do zastupitelstev krajů), kde je naopak zásada rovnosti stanovena.

<sup>13</sup> Viz § 16 odst. 2 zákona o volbách do parlamentu a § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

*dosahovat takového stupně, kdy je možno se důvodně domnívat, že pokud by k ní vůbec nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen. Intenzita porušení volebního práva ve vztahu k inzerátu v deníku Blesk je bezesporu mimořádně velká. Deník Blesk je nejčtenějším českým deníkem, jeho náklad se pohybuje kolem 300 000 kusů, každodenně zasahuje výrazně více než jeden milión čtenářů (<http://www.mediaguru.cz/2012/08/prodane-naklady-deniku/>). Inzerát vyšel v první den voleb, kandidát Schwarzenberg, v jehož neprospěch inzerát směřoval, tak neměl reálnou šanci na lži tam uvedené reagovat. Zadavatelem inzerátu byl bývalý důstojník komunistické Státní bezpečnosti, což byla klíčová represivní složka zločinného komunistického režimu (srov. zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu). Spojení zadavatele inzerátu s týmem zvoleného kandidáta Miloše Zemana však nebylo v tomto řízení prokázáno. Současně výsledek voleb ve prospěch kandidáta Miloše Zemana je tak výrazný, bezmála 500 000 hlasů (srov. oficiální výsledek voleb vyhlášený pod č. 25/2013 Sb.), že se lze domnívat, že přes vysokou intenzitu protizákonnosti nebyl inzerát s to změnit volební výsledky.“<sup>14</sup>*

Z této citace lze zobecnit minimálně dvě základní teze: 1) v první řadě musí namítaná protizákonnost dosáhnout takové intenzity, aby byla způsobila ovlivnit výsledek voleb (což je ovšem již ustálenou součástí volební judikatury; srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004 – 12, č. 354/2004 Sb. NSS), a 2) intenzita nezákonnosti se snižuje za situace, má-li poškozený kandidát možnost na ni adekvátním způsobem reagovat.

Pro doplnění uvedme, že advokátu Zavadilovi byla v této souvislosti Českou advokátní komorou udělena pokuta ve výši 850 000 Kč.<sup>15</sup>

#### **4. ZÁVĚREM**

Vliv médií na výsledek voleb je v dnešní době takřka nezpochybnitelný. Média jsou přitom zároveň i hlavním zprostředkovatelem idejí jednotlivých volebních subjektů a vyjma osobních setkání kandidátů s voliči vlastně zprostředkovatelem jediným. S tím se však zároveň pojí i potřeba mediální obsahy do jisté míry regulovat, aby nedocházelo k přílišné deformaci volné politické soutěže například tím, že by média do popředí stavěla výhradně mocné a finančními zdroji dobře zásobované subjekty, zatímco ostatní by byli postaveni na druhou či třetí kolej, případně úplně ignorováni.

---

<sup>14</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013 – 72, č. 2833/2013 Sb. NSS.

<sup>15</sup> Viz např. Za lživý inzerát proti Schwarzenbergovi dostal právník pokutu 850 tisíc [online]. Lidovky.cz; 5. 13. 2013 [cit. 6. 13. 2013]. Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/za-lzivy-inzerat-proti-schwarzenbergovi-dostal-pravnik-pokutu-850-tisic-1av-zpravy-domov.aspx?c=A131205\\_102435\\_ln\\_domov\\_vsv](http://www.lidovky.cz/za-lzivy-inzerat-proti-schwarzenbergovi-dostal-pravnik-pokutu-850-tisic-1av-zpravy-domov.aspx?c=A131205_102435_ln_domov_vsv).

Tento příspěvek měl za cíl nastítnit základní pravidla mediálního politického boje, neboť ten se v zastupitelské demokracii nemůže odehrávat na zcela liberálním půdorysu. Způsob regulace je přitom odvislý od charakteru daného mediálního obsahu.

Vliv a přístup médií je přitom zapotřebí sledovat tím podrobněji, čím více se ta či ona politická strana nebo kandidát pohybují na hraně volebního úspěchu, tj. čím více se strana blíží překročení uzavírací klauzule či kandidát výsledku nezbytnému pro jeho zvolení, o čemž svědčí například i případ České pirátské strany z předčasných parlamentních voleb v roce 2013 (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. Vol 142/2013 – 72).

Člověk je tvor politický, neboť chtě nechtě nějakým způsobem politiku vnímá a v různé míře do ní zasahuje. Média pak pro politické souboje vytváří prostor, do kterého takřka každého z nás vtahují. Avšak bez jasně stanovených a vymahatelných pravidel se nám důstojný turnaj na kolbišti promění v hospodskou rvačku. Systém ústavní demokracie by pak vlastně postrádal smysl...

## Literature:

### PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.
- Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.
- Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi.
- Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

### JUDIKATURA

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004 – 12, č. 354/2004 Sb. NSS.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 15/2006 – 20, č. 946/2006 Sb. NSS.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 43/2006 – 19, č. 947/2006 Sb. NSS.



- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013 - 72, č. 2833/2013 Sb. NSS.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. Vol 142/2013 – 72.

#### ONLINE ZDROJE

- LIŠKA, O. Barva tvého hlasu. [online]. Youtube.com [cit. 4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=ppcuYt198gI>.
- Volební spot Národní strany 2009 [online]. Youtube.com [cit. 4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=c4UaJXnRBMs>.
- ČT nebude vysílat spot Národní strany a podá trestní oznámení [online]. Česká televize [cit. 4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/55374-ct-nejbude-vysilat-spot-narodni-strany-a-poda-trestni-oznameni/>.
- Trnavský M. Návrh zákona o volební kampani [online]. Zákonypreľudí.sk, 22. 7. 2013 [cit. 22. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.zakonypreľudi.sk/blog/Navrh-zakona-o-volebnej-kampani.htm>.
- Za lživý inzerát proti Schwarzenbergovi dostal právník pokutu 850 tisíc [online]. Lidovky.cz; 5. 13. 2013 [cit. 6. 13. 2013]. Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/za-lzivy-inzerat-proti-schwarzenbergovi-dostal-pravnik-pokutu-850-tisic-1av-/zpravy-domov.aspx?c=A131205\\_102435\\_In\\_domov\\_vsv](http://www.lidovky.cz/za-lzivy-inzerat-proti-schwarzenbergovi-dostal-pravnik-pokutu-850-tisic-1av-/zpravy-domov.aspx?c=A131205_102435_In_domov_vsv).

Contact – email

*hajekmichal@mail.muni.cz*

# VOLBA PREZIDENTA A JEHO POSTAVENÍ V LITEVSKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

*IVO KEISLER*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Příspěvek pojednává o pojetí institutu přímé volby prezidenta v Litevské republice a o postavení prezidenta v tamním ústavním systému. Autor příspěvku, tím přímo i nepřímo poskytuje možnost komparace s velmi diskutovaným pojetím institutu přímo voleného prezidenta v České republice.

## Key words in original language

Volby, přímá volba, prezident, ústava, Litva

## Abstract

The paper deals with institute of direct Presidential election in Republic of Lithuania, and with the role of President in the Lithuanian constitutional system. The author of this paper in it provides both direct and indirect possibilities of comparison of the Lithuanian and Czech conception.

## Key words

Election, Direct Election, President, Constitution, Lithuania

## ÚVOD

Jak bylo a bude jistě zmíněno v řadě dalších příspěvků do této sekce, přijetím, respektive účinností, ústavního zákona č. 71/2012 Sb. zavádějícím institut přímé volby prezidenta došlo pravděpodobně k nejvýznamnější změně v ústavním pořádku od vzniku samostatné České republiky.<sup>1</sup> Jak také všichni víme, vyvolala tato změna rozsáhlou společenskou diskusi (nejen mezi odbornou veřejností, ale snad ve všech jejích vrstvách), a to jak v z důvodu samotného jejího přijetí, tak z důvodu prvního uvedení do praxe - první prezidentské volby, která během svého druhého kola spolehlivě rozdělila obyvatelstvo země na dva nesmiřitelné tábory.

---

<sup>1</sup> Samozřejmě se můžeme dohadovat, zda se většímu významu netěšil ústavní zákon č. 395/ 2001 Sb., tzv. euronovela ústavy, již byla zakotvena možnost oslabení suverenity státu a přenesení některých pravomocí na mezinárodní společenství. Nicméně v kategorii změn čistě "dovnitř státu směřujících" o významu zavedení přímé volby prezidenta dle mého názoru sporu není.

Nastává doba debaty a přemýšlení,<sup>2</sup> zda bylo toto pozměnění volby, a koneckonců materiálně také postavení hlavy státu, obecně krok správným směrem, a pokud snad ano, zda jeho provedení bylo dostatečně precizní. Jedním ze způsobů, jak obdobné skutečnosti hodnotit, je komparace se zahraniční právní úpravou, nejlépe v zemích se srovnatelným ústavním systémem či jinými relevantními prvky.

V době, kdy jsem se rozhodl pro vytvoření tohoto příspěvku, jsem se nacházel na zahraničním studijním pobytu v rámci programu Erasmus na škole Vilniaus Universitetas v Litvě, což mě pochopitelně přimělo nahlédnout blíže i do zdejší ústavy a celkově ústavního systému.

Ústava Litevské republiky<sup>3</sup> (dále jen "litevská Ústava") byla přijata v referendu<sup>4</sup> 25. 10. 1992 a v účinnost vešla 2. 11. téhož roku. Její historie je tedy jen o necelé dva měsíce delší než historie ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"). Institut přímé volby prezidenta je však její součástí od samotného počátku existence, a tak nelze než konstatovat, že na rozdíl od našeho případu měli již Litevci spoustu času na načerpání zkušeností a vyřešení větších či menších problémů, které zavádění novinek zpravidla provázejí, problémů spojených jak s volbou samotnou, tak s postavením přímo voleného prezidenta v ústavním systému.

Jak že to tedy v Litvě dělají?

## 1. POJETÍ VOLBY PREZIDENTA V LITVĚ

Litevská hlava státu je volena tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva,<sup>5</sup> což je naprosto totožná formulace jako v našem případě.<sup>6</sup> Rovněž stejně jako u nás,<sup>7</sup> i

---

<sup>2</sup> Respektive její druhá část, neboť samozřejmě první etapa proběhla již před hlasováním o ústavní změně, leč nutno dodat, že skeptická většina odborné veřejnosti upozorňující na rizika nepřilíš koncepčního zavedení institutu přímé volby prezidenta tehdy vyslyšena nebyla, a po zkušenostech z průběhu první přímé prezidentské volby a sporech o postavení takto zvoleného prezidenta jsme se v diskusi ocitli v podstatě opět na začátku.

<sup>3</sup> Litevská Ústava není vedena pod sbírkovým číslem, na rozdíl od ostatních ústavních zákonů, které ji buď novelizují, nebo po jejím boku vytvářejí litevský "ústavní pořádek".

<sup>4</sup> Přes veškeré výše či níže zmíněné podobnosti už zde můžeme vidět první podstatný rozdíl v litevském pojetí ústavního práva, které se vyznačuje vyšší participací občanů na přímém rozhodování - nikoliv jen volbě zástupců, a to i na celostátní úrovni. Jako reprezentační vystupují instituty zdola iniciovaného celostátního referenda (čl. 9 litevské Ústavy) či zákonodárné iniciativy občanů (čl. 68 odst. 2 Ibid).

<sup>5</sup> Čl. 78 odst. 2 Ibid.

<sup>6</sup> Čl. 54 odst. 2 ve spojení s čl. 56 odst. 1 Ústavy.

v Litvě jsou aktivním volebním právem nadáni všichni občané, kteří nejpozději v den voleb dosáhli věku 18 let.<sup>8</sup>

### 1.1 Kandidáti

Co do volebního práva pasivního, prezidentem Litvy se může stát kterýkoliv občan litevského původu žijící na území Litvy nejméně tři po sobě jdoucí roky, který před prvním dnem volby dovršil 40. rok života<sup>9</sup> a který kumulativně splňuje podmínky volitelnosti do Sněmu (Seimas).<sup>10</sup> Na první pohled vypadá tento výčet poměrně běžně, nicméně půjdeme-li do hloubky, narazíme už zde na zvláštnosti.

Nejpodstatnější z nich je pro mne pojem litevský původ, v originále "Lietuvos pilietis pagal kilmę". Výklad daného pojmu je i v současnosti v Litvě tak trochu nejasný, nicméně si troufám tvrdit, že panuje shoda na tom, že by neměl směřovat k etniku či jiným genetickým předpokladům,<sup>11</sup> ale držet se občanství získaného na principu ius sanguinis, tedy narozením.<sup>12</sup> Toto na rozdíl od prosté formulace "občan", která je použita v našem případě,<sup>13</sup> de facto znamená, že ze hry o pasivní volební právo se dostávají všichni občané Litvy, kteří státní občanství nabyli jiným způsobem, zpravidla udělením.<sup>14</sup> Účel toho poměrně restriktivního pojetí, které s sebou nese doposud neřešené interpretační nejasnosti,<sup>15</sup> mně poměrně uniká,

---

<sup>7</sup> Čl. 56 odst. 6 Ibid.

<sup>8</sup> Čl. 34 odst. 1 litevské Ústavy

<sup>9</sup> Věk kandidáta je zmíněn separátně, jelikož Litva má pouze jednokomorový parlament, přičemž pasivní volební právo do něj vzniká dovršením 25. roku života (Čl. 56 odst. 1 litevské Ústavy.).

<sup>10</sup> Čl. 78 odst. 1 litevské Ústavy.

<sup>11</sup> Jonaišas K. at al.: Lituevos Respublikos Konstitucijos Komentars. II dalis. Vilnius: Teisės Institutas, 2000. s. 137.

<sup>12</sup> Srov. Vaičaritis, V. A.: Introduction to Lithuanian Constitutional Law, Vilnius: Vilniaus Universiteto Leydikla, 2007, s. 55.

<sup>13</sup> Na způsob, jímž bylo toto státní občanství nabyto, se dále nehledí (Srov. Jirásek, J. a kol: Ústavní základy organizace státu. Praha: Leges, 2013, s. 177.).

<sup>14</sup> Či jiným ze způsobů ukotvených v § 13 zákona č. XI-1196, o státním občanství.

<sup>15</sup> Není např. jasné, zda lze toto pravidlo vztáhnout na potomky občanů první "meziválečné" Litevské republiky, zda vylučuje z kandidatury osoby, kterým bylo státní občanství navráceno po odnětí v období tzv. sovětské okupace či jak by se aplikovalo na příslušníky polské menšiny (Vaičaritis, V. A.:

nicméně důvod jeho existence je třeba hledat pravděpodobně v historických zkušenostech, které Litva, ostatně jakožto každá země na světě, za sebou má, a poměrně vysoké míře nacionalismu, kterým její obyvatelé díky nim "trpí".

Druhou, v našich poměrech nezvyklou restriktivní podmínkou, je dlouhodobý pobyt kandidáta na území státu. Ta má naopak kořeny ryze praktické - jejím účelem je zajistit, že kandidát je dostatečně seznámen s aktuálním stavem společnosti, s aktuálními problémy a jednoduše řečeno rozumí místním poměrům natolik, aby mohl zemi nejen zodpovědně, ale i úspěšně vést.<sup>16</sup>

Pro česko-litevské srovnání hraje roli také den, v němž musí prezidentský kandidát dosáhnout předepsaného věku. Jak bylo výše naznačeno, litevské pojetí vyžaduje, aby kandidát tuto podmínku splnil před konáním volby, tedy nejpozději v den předcházející prvnímu kolu.<sup>17</sup> České pojetí je, jak víme, poměrně benevolentnější a povoluje kandidátům dosažení stanoveného věku nejpozději v druhý den volby, respektive nejpozději v druhý den jejího prvního kola.<sup>18</sup> Jedná se sice o rozdíl v rámci dní, což však neznamená, že případy, v nichž tento rozdíl bude hrát roli, nemůžou nikdy nastat.

Podobně explicitní výklad, jakému se těší den dosažení věkové hranice, postrádáme v případě splnění podmínky pobytu na území Litvy, nicméně bych se za dané situace přikláněl ke stejnému výkladu, tedy povinnosti plnit ji nejpozději den před začátkem volby.

Podmínky volitelnosti do Sněmu pak upravuje litevská Ústava v čl. 56 a dále zákon č. I-2721, o volbách do Sněmu.

Samozřejmě, že splnění nejen výše uvedených materiálních podmínek je potřeba, aby se občan litevského původu mohl stát kandidátem v prezidentských volbách. Litevská Ústava dále praví, že jako kandidát bude zaregistrován ten, kdo předloží petici obsahující nejméně 20 000 podpisů oprávněných voličů.<sup>19</sup> Lze usoudit, že pojetí kandidátní petice a charakter podpisů v ní obsažených je totožné v obou zemích.

---

Introduction to Lithuanian Constitutional Law, Vilnius: Vilniaus Universiteto Leydikla, 2007, s. 55-56.).

<sup>16</sup> Srov. Jonaišas K. at al.: Lituevos Respublikos Konstitucijos Komentars. II dalis. Vilnius: Teisės Institutas, 2000. s. 137.

<sup>17</sup> § 2 odst. 1 zákona č. I-28, o volbě prezidenta. Srov. Jonaišas K. at al.: Lituevos Respublikos Konstitucijos Komentars. II dalis. Vilnius: Teisės Institutas, 2000. s. 137.

<sup>18</sup> Čl. 57 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 19 odst. 2 Ústavy a § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do parlamentu České republiky.

<sup>19</sup> Čl. 79 odst. 1 litevské Ústavy.

Jak bylo skloňováno v mnoha odborných diskusích během loňského a letošního roku, existují dvě cesty, a sice větší počet "obyčejných" podpisů, či menší počet úředně (či přímo notářsky) ověřených. Jak v našem případě,<sup>20</sup> tak ve zmíněném litevském se jedná o větší množství neověřených podpisů. Jejich počet se navzájem liší a na první pohled to vypadá, že oproti českým jsou litevští kandidáti ve výhodnější pozici, nicméně podíváme-li se na poměr počtu podpisů na petici a počtu obyvatel v obou státech,<sup>21</sup> vyjde nám, že je pro ně sběr podpisů naopak formálně náročnější.

Pokud je i tato podmínka splněna, může návrh na registraci podat kterýkoliv kandidát sám za sebe, eventuálně jej může za svého kandidáta podat politická strana (či hnutí).<sup>22</sup> Přesto, že jsou možnosti dvě a na první pohled rozdílné, obě znamenají skoro totéž, neboť právě v podpoře kandidatury zaznamenáváme další podstatný rozdíl spočívající ve faktu, že v Litvě neexistuje možnost nominace určitým počtem členů zákonodárského sboru, která je ukotvena, a v minulosti byla i aplikována, u nás.<sup>23</sup> Každý z kandidátů tedy musí oslovit předepsané množství oprávněných voličů, ať už za ním stojí strana jakkoliv silná, respektive s jakýmkoliv počtem zástupců ve Sněmu. Účelem tohoto pojetí se zdá být snaha o jistou apolitizaci prezidentského kandidáta,<sup>24</sup> což ostatně poměrně zapadá do postavení prezidenta, které je popsáno níže.

Kandidáti mohou podat návrh na registraci Ústřední volební komisi v období od 80 do 65 dní před začátkem volby,<sup>25</sup> přičemž nejpozději 45 dní před začátkem musí odevzdat požadovanou petici s podpisy.<sup>26</sup> Jak zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, tak i litevský

---

<sup>20</sup> Dle čl. 56 odst. 5 Ústavy je potřeba 50 000 prostých podpisů.

<sup>21</sup> Dle posledního sčítání lidu činí celková populace České republiky 10 512 922 obyvatel (Obyvatelstvo [online]. Dostupné z [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/obyvatelstvo\\_lide](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/obyvatelstvo_lide). [cit. 21. 9. 2013].), což znamená, že petice musí obsahovat cca 0,48% obyvatel státu, kdežto v litevském případě celková populace čítá 2 953 044 obyvatel (Number of persons by statistical indicators and month [online]. Dostupné z <http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3010101&PLanguage=1&TableStyle=&Buttons=&PXSID=7743&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=>. [Cit. 21. 9. 2013].), tedy petice musí obsahovat cca 0,68% obyvatel státu.

<sup>22</sup> § 31 odst. 1 a 2 zákona č. I-28, o volbě prezidenta.

<sup>23</sup> Dle čl. 56 odst. 5 věty druhé Ústavy může paralelně prezidentského kandidáta navrhnout 20 poslanců či 10 senátorů (případně obojí).

<sup>24</sup> Alespoň já osobně dané pojetí tímto způsobem vykládám.

<sup>25</sup> § 31 odst. 3 zákona č. I-28, o volbě prezidenta.

<sup>26</sup> § 34 odst. 1 Ibid.

zákon č. I-28, o volbě prezidenta, vyžaduje po kandidátech krom podpisů voličů rovněž vyplnění dalších údajů, a sice jména, příjmení, číslo průkazu prokazujícího státní občanství, datum narození, trvalé bydliště.<sup>27</sup>

Stejně jako u nás závisí registrace na kontrole počtu podpisů na předkládaných peticích, o jejímž pojetí by, vzhledem ke zkušenostem z konce minulého roku, bylo až trestuhodné se nezmínit.

Poté, co jsou petice kandidáty předloženy, je Ústřední volební komise povinna zkontrolovat správnost údajů v nich obsažených ve lhůtě 10 dní od této chvíle, přičemž zákon stanovuje pouze tuto povinnost a nespécifikuje dále postup, jakým to má být učiněno.<sup>28</sup> Nelze tedy než dané ustanovení vyložit tak, že musí dojít ke kontrole údajů každého jednotlivého voliče. Jsme teda svědky daleko preciznější kontroly, než na kterou jsme zvyklí v našich podmínkách<sup>29</sup> a která bezesporu úspěšněji předchází sporným situacím, podobným těm, jež doprovázely registraci kandidátů před první českou prezidentskou volbou na konci roku 2012.

## 1.2 Průběh volby a uvedení prezidenta do funkce

Pravidelná prezidentská volba se v Litvě koná vždy poslední neděli dva měsíce před expirací mandátu stávajícího prezidenta,<sup>30</sup> což také jedním z litevsko-českých rozdílů, neboť u nás již po desetiletí panuje tradice dvou volebních dnů.<sup>31</sup> Osobně považuji náš způsob za šťastnější, co se týče praktického náhledu, jelikož tím, že jsou volby rozloženy do 24 hodin ve dvou dnech, vzniká větší pravděpodobnost obehít ať už objektivních či subjektivních překážek ze strany voličů, které by jim jinak bránily v účasti v jednom z těchto dnů apod.

---

<sup>27</sup> § 33 odst. 2 Ibid.

<sup>28</sup> § 34 odst. 2 Ibid.

<sup>29</sup> Dle § 25 odst. 5 a 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, Ministerstvo vnitra správnost údajů o signatářích kandidátské petice ověřuje kontrolou jednoho či dvou namátkových vzorků o počtu 8500 osob, přičemž podle výše chybovosti se od celkového počtu odečítá počet signatářů s nesouhlasícími údaji, případně průměrné procento nesouhlasících údajů z obou kontrolovaných vzorků. Takovýto způsob je bohužel ve výsledku poněkud nepřesvědčivý, zavádějící a otevírající cestu mnoha sporným momentům, kterých už jsme ostatně v minulosti byli svědky.

<sup>30</sup> Čl. 80 litevské Ústavy.

<sup>31</sup> § 2 odst. 3 a 4 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

System volby je stejne jako u nas vsetinovy<sup>32</sup> a sklada se, jak uz byva zvykem, z jednoho obligatorniho (prvniho) a jednoho fakultativniho (druheho) kola, jez se kona, pokud z kola prvniho nevzejde zadny vitez.

Na rozdil od naseho modelu<sup>33</sup> zavisí výsledek prezidentske volby v Litve take formálně na volebni ucasti. Prezidentem je v prvni kole, pokud se voleb ucastni alespon 50% oprávněných voličů, zvolen kandidát, který získá nadpolovični většinu platných odevzdaných hlasů. V případě, že je však volebni ucast nižší, považuje se za zvoleného ten kandidát, který obdrží nejvyšší počet hlasů, ovšem kumulativně minimálně třetinu ze všech odevzdaných platných hlasů.<sup>34</sup>

Účel této konstrukce lze pravděpodobně spatřovat ve snaze reagovat výsledkově na míru zájmu voličů a tak dosáhnout vyšší míry spravedlivosti výsledku, eventuálně ve snaze zjednodušit dosažení finálního výsledku již v prvni kole, a tím urychlit celý proces volby.<sup>35</sup>

Co se týče druhého kola, v případě, že z kola prvniho vítězný kandidát nevzejde, kona se dva týdny po něm, a utkají se v něm dva kandidáti, kteří v prvni kole obdrželi nevyšší počet hlasů. Zde již volebni ucast žádnou roli nehraje a za zvoleného je považován ten kandidát, jenž obdrží prostou většinu platných hlasů.<sup>36</sup> litevská Ústava na rozdil od naší<sup>37</sup> neumožňuje, aby se druhého kola ucastnili více než dva kandidáti, a to ani v případě, kdy dojde k absolutní shodě ve výsledku na druhém a třetím místě. Stejně tak explicitně nepočítá s možností remízového výsledku ve druhém kole volby, jako tomu opět je u nás.<sup>38</sup> Možnost opakované volby je v ní zmíněna pouze při nesplnění podmínek zvolení v kole prvniho.<sup>39</sup>

---

<sup>32</sup> Ostatně představa uplatnění poměrného volebního systému v případě obsazování jedné jediné pozice je poněkud absurdní.

<sup>33</sup> V našem případě je dle čl. 56 odst. 2 věty první Ústavy v prvni kole zvolen jednoduše kandidát, který získá nadpolovični většinu odevzdaných hlasů, přičemž o počet hlasujících se již Ústava nestará.

<sup>34</sup> Čl. 81 odst. 1 litevské Ústavy.

<sup>35</sup> Bohužel odborná literatura, na níž jsem narazil, do této otázky tentokrát příliš světla nevnáší.

<sup>36</sup> Čl. 81 odst. 2 Ibid.

<sup>37</sup> Čl. 56 odst. 2 věta poslední Ústavy.

<sup>38</sup> Čl. 56 odst. 3 Ibid.

<sup>39</sup> Čl. 81 odst. 3 litevské Ústavy



Jakožto pragmatický člověk uznávám, že pravděpodobnost absolutní shody jak mezi kandidáty v prvním kole, tak mezi posledními dvěma v kole druhém je v praxi vysoce nepravděpodobná, nicméně jakožto budoucí právník se sám sebe ptám: Co se bude dít, pokud tato situace skutečně nastane? Interpretace v těchto případech bude v Litvě rozhodně velmi problematická, obzvláště obsahuje-li Litevská Ústava taxativní výčet řešení jiných situací a ve výše zmíněném případě se tak dostáváme do oblasti "e silentio constitutionis". Z tohoto pohledu tedy shledávám české pojetí značně praktičtější.

Nejen splnění podmínek pro kandidaturu a dostatečného počtu hlasů je však potřeba pro úspěšné ujetí se úřadu Prezidenta Litevské Republiky. Posledním krokem, a zároveň okamžikem, jímž se ujímá funkce, je složení slibu, respektive přísahy. Tu nově zvolený prezident skládá ve Vilniusu před zástupci národa, tedy členy zákonodárského sboru,<sup>40</sup> obdobně jako v našem pojetí, v němž tak nová hlava státu činí na společné schůzi obou komor parlamentu do rukou předsedy Senátu.<sup>41</sup> Přísaha litevského prezidenta je následně podepsána předsedou ústavního soudu (eventuálně některým ze soudců ústavního soudu), který de facto substituuje zástupce horní komory parlamentu, již Litva postrádá.

V závěru této části mně nezbývá než zmínit, že funkce prezidenta je samozřejmě neslučitelná s výkonem mandátu člena Sněmu a všech jiných veřejných funkcí. Litevskému prezidentovi je dokonce zapovězeno mít jakýkoliv jiný hmotný příjem, kromě jeho platu, a to včetně příjmu z tak neškodné činnosti, jakou je umělecká.<sup>42</sup> Explicitně je pak také uvedena povinnost ukončit veškerou činnost v politických stranách, a to až do jeho eventuální nové volební kampaně.<sup>43</sup> Porovnáme-li to se situací, v níž se se prezident nachází u nás, zjistíme, že litevské pojetí je poměrně striktní, neboť Ústava řeší explicitně pouze neslučitelnost s výkonem funkce poslance nebo senátora,<sup>44</sup> a dále pak o jakýchkoliv funkcích mlčí, přičemž jistá logická omezení lze dovodit pouze výkladem.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Čl. 82 odst. 1 Ibid.

<sup>41</sup> Čl. 59 odst. 1 Ústavy

<sup>42</sup> Čl. 83 odst. 1 litevské Ústavy

<sup>43</sup> Čl. 83 odst. 2 Ibid.

<sup>44</sup> Čl. 22 odst. 1 Ústavy.

<sup>45</sup> Jako např. neslučitelnost funkce prezidenta a předsedy vlády vyplývající z konstrukce duality výkonné moci apod. (Srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústavy České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 423. Srov. Jirásek, J. a kol: Ústavní základy organizace státu. Praha: Leges, 2013, s. 177.).

Striktní litevské pojetí chápu jako snahu o co nejvyšší míru neustrannosti hlavy státu, respektive nezávislosti na dodatečných finančních příjmech, která je odměňována pouze za službu své zemi. Dle mého názoru by vyšší míra explicitních omezení litevského stříhu neuškodila ani naší Ústavě. Jelikož jsem však doposud nezaregistroval žádný problém v českém prostředí, který by se týkal nejasností v interpretaci, považuji ústavní změnu tímto směrem v současné době za zbytečnou.

### 1.3 Ochrana ve věcech voleb

Asi posledním bodem, který by nás v případě litevské prezidentské volby mohl v rámci tohoto stručného náhledu zajímat, je možnost soudní ochrany s ní spojené. Stejně jako v našem případě<sup>46</sup> je zde možnost ochrany dvojí, a sice ochrany proti rozhodnutí o odmítnutí registrace kandidáta a ochrana směřující proti porušení zákona v průběhu volby.

V případě odmítnutí registrace kandidáta existuje možnost obrátit se do tří dnů na litevský Nejvyšší správní soud,<sup>47</sup> který musí do 72 hodin od doručení podání vydat rozhodnutí o zákonnosti rozhodnutí Ústřední volební komise o odmítnutí, přičemž toto rozhodnutí nabývá účinnosti vyhlášením.<sup>48</sup> Co do aktivní legitimace, tou jsou dle § 18 odst. 1 zákona č. I-28, o volbě prezidenta, nadány všechny osoby způsobilé kandidáta nominovat a kandidát samotný či jeho agent.<sup>4950</sup>

Obdobný postup existuje v případě otázky ochrany proti možnému porušení zákona při průběhu volby, a tedy na něj navázané otázky platnosti jejího výsledku. Proti každému rozhodnutí Ústřední volební komise, s výjimkou toho, jímž jsou volby prohlášeny za neplatné, tedy i rozhodnutí o jejich platnosti, se mohou tytéž osoby jako v případě ochrany ve věci registrace kandidáta obrátit ve lhůtě dvou dnů rovněž na Nejvyšší správní soud, jenž musí o zákonnosti napadeného rozhodnutí rozhodnout ve lhůtě 48 hodin.<sup>51</sup> V případě rozhodnutí o

---

<sup>46</sup> Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, upravuje v § 65 institut ochrany ve věci registrace kandidátní listiny a v § 66 ochranu ve věci volby prezidenta.

<sup>47</sup> Zřízeného zákonem č. VIII-1030, o zřízení správních soudů.

<sup>48</sup> § 34 odst. 4 zákona č. I-28, o volbě prezidenta.

<sup>49</sup> Obdobně, jak je v našem případě řečeno v § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

<sup>50</sup> Agent je dle § 35 zákona č. I-28, o volbě prezidenta, svého druhu zástupce kandidáta, který jej oficiálně reprezentuje a má právo za něj jednat v některých otázkách spojených s volbou.

<sup>51</sup> § 19 odst. 3 zákona č. I-28, o volbě prezidenta.

platnosti voleb mám za to, že lhůta počíná běžet následujícího dne po oficiálním vyhlášení volebních výsledků. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je rovněž i zde pravomocné od svého vyhlášení.

V obou zmíněných případech ochrany ve věcech volebních se setkáváme s jednoinstančním volebním soudnictvím, bez možnosti řádných či mimořádných opravných prostředků. Navíc na rozdíl od ČR nedisponuje Litva tak silným Ústavním soudem, aby mohl zasahovat do činnosti běžných soudů, jinými slovy litevský Ústavní soud není oprávněn přezkoumávat individuální soudní rozhodnutí z důvodu možného porušení základních práv při aplikaci právních předpisů.<sup>52</sup> Cesta kandidátů na prezidenta v případě jejich snahy o zvrácení odmítnutí registrace či výsledku volby tak začíná a končí u Nejvyššího správního soudu.

Zajímavým prvkem v litevském systému je paralelní existence možnosti zasáhnout do volebního výsledku, která je svěřena Sněmu, jenž má právo obrátit se do tří dnů od zveřejnění oficiálních výsledků volby nikoliv na Nejvyšší správní, nýbrž na Ústavní soud,<sup>53</sup> který je povinen vydat usnesení o zákonnosti či nezákonnosti průběhu volby ve lhůtě 72 hodin.<sup>54</sup> Po vydání tohoto situací hodnotícího usnesení se celá věc vrací do rukou Sněmu, na němž leží definitivní rozhodnutí, zda volby byly či nebyly platné.<sup>55</sup> Sněm tak v porovnání s naším případem plní v podstatě roli třetí osoby, jež nebyla zainteresována na volbě,<sup>56</sup> a funguje jako do jisté míry nestranný strážce zákonnosti volby.

Hodí se zmínit, že v obou posledních uvedených případech je potřeba ne jen "prostého", ale podstatného porušení práva, rozumějme tím takového, které bylo skutečně s to ovlivnit výsledek volby.

Mimo ochrany proti výše zmíněným nejdůležitějším rozhodnutím Centrální volební komise projednávaným Nejvyšším správním soudem mohou navrhovatelé kandidátů, kandidáti či jejich agenti napadat také rozhodnutí okrskové či krajské volební komise, které

---

<sup>52</sup> Vaičaritis, V. A.: Introduction to Lithuanian Constitutional Law, Vilnius: Vilniaus Universiteto Leydikla, 2007, s. 80. Srov. a contrario čl. 102 odst. 1 a čl. 105 litevské Ústavy.

<sup>53</sup> § 72a odst. 1 zákona č. I-28, o volbě prezidenta.

<sup>54</sup> § 72a odst. 3 Ibid.

<sup>55</sup> § 72a odst. 4 Ibid.

<sup>56</sup> V našem případě se může ochrany proti výsledku voleb, v nichž shledal potřebné porušení zákona, domáhat každý oprávněný volič (§ 66 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.).

vytvářejí spolu s komisí centrální vlastní soustavu správních orgánů fungující na apelačním principu.<sup>57</sup> Nicméně to už je trochu jiné téma.

Mohu-li hodnotit tento systém ve světle českého srovnání, docházím k závěru, že naše pojetí mne naplňuje zdáním větší logičnosti a uspořádanosti, čímž na druhou stranu nechci tvrdit, že litevské právní předpisy jsou snůška nesouvisejících informací. Dle mého názoru pojetí, v němž může volbu z rozumných důvodů v podstatě kdokoliv, kdo při ní zaznamenal škodlivé jednání, a pojetí, v němž může dojít k přezkumu ústavnosti rozhodnutí o tomto napadení, přináší sice menší právní jistotu, avšak díky několikanásobnému přezkumu vyšší míru jistoty o legalitě přezkoumávaných skutečností. Jako další potíž litevského pojetí se pak může zdát délka lhůt, respektive lhůt pro napadení platnosti samotné volby, které se v obou případech v porovnání s českou sedmidenní lhůtou jeví jako poměrně krátké vzhledem k složitosti problematiky.

## **2. POSTAVENÍ PREZIDENTA V LITEVSKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU**

Jak jsem zmínil, zavedení přímé volby prezidenta v ČR rozpoutalo diskusi o tom, jak přímá volba posunula či neposunula postavení prezidenta v českém ústavním systému. Považuji tedy za vhodné při náhledu do litevského pojetí projít také základní aspekty postavení prezidenta v ústavním systému litevském.

### **2.1 Ústavní systém**

Když vznikala litevská Ústava, rozhodovali se její tvůrci mezi parlamentním a semi-prezidentským systémem, což bývá poměrně běžné dilema moderního konstitucionalismu. Nakonec se diskuse ustálily na kompromisu obsahujícím prvky obou těchto systémů<sup>58</sup> a Litva tak zůstala někde na půli cesty, ve stádiu pro nějž existuje francouzský pojem "parlamentarisme rationalisé".<sup>59</sup>

V současné době v Litvě na ústavní úrovni působí a navzájem se vyvažují Sněm (volený orgán moci zákonodárné), přímo volený a tedy mimo ústavou zaručené i jistou morální autoritou obdařený prezident

---

<sup>57</sup> § 18 a 19 zákona č. I-28, o volbě prezidenta.

<sup>58</sup> Na jedné straně se setkáváme např. s vládou vyžadující vyslovení důvěry Sněmem, kterému je také odpovědná (čl. 92 a 101 litevské Ústavy), na straně druhé např. právě s přímo nikoliv zastupitelským sborem voleným prezidentem.

<sup>59</sup> Vaičaritis, V. A.: Introduction to Lithuanian Constitutional Law, Vilnius: Vilniaus Universiteto Leydikla, 2007, s. 37.

(orgán moci výkonné), prezidentem jmenovaná, avšak Sněmem schválená a jemu odpovědná vláda (orgán moci výkonné) a ústavní soud (jmenovaný orgán moci soudní) schopný abstraktního i konkrétního přezkumu norem.<sup>60</sup><sup>61</sup>

## 2.2 Pravomoci prezidenta

Klíč k pochopení postavení litevského prezidenta se skrývá nejen ve způsobu jeho zvolení a uvedení do funkce,<sup>62</sup> ale především v pravomocích, jimiž je nadán, a ve způsobu, jaký je oprávněn je vykonávat (potažmo tedy v jeho vztahu k ostatním ústavním orgánům). Jejich taxativní výčet obsahuje poměrně dlouhý čl. 84 litevské Ústavy.

Samotný soubor pravomocí litevského prezidenta se od souboru prezidenta ČR na první pohled příliš neliší, ostatně jak se na první pohled neliší ve většině ústav evropských zemí. Co nás však vzápětí upoutá, je poměrně vysoká spoluúčast nejen vlády, ale také Sněmu na jejich výkonu.

Litevská Ústava poměrně šetří institutem kontrasignace premiérem či členem vlády,<sup>63</sup> který vyžaduje "pouze" u čtyř případů, a sice u jmenování diplomatických zástupců,<sup>64</sup> udělování nejvyšších vojenských hodností, vyhlášení kritického stavu (kterýžto krok musí navíc na nejbližší schůzi ratihabovat Sněm) a u pravomoci, na české poměry poměrně nezvyklé - udělení státního občanství.<sup>65</sup> Nutno však dodat, že v jiných otázkách, jakými je třeba zastupování státu v zahraniční politice litevská Ústava explicitně vyžaduje, aby prezident

---

<sup>60</sup> Srov. Ibid. Byť zmíněný autor deklaruje postavení litevského Ústavního soudu jako "silné", hodí se pro zajímavost podotknout, že ve vybraných případech, jakými jsou absence individuálního přezkumu rozhodnutí nebo níže zmíněný impeachment, vystupuje tato instituce jakou pouhý stín našeho Ústavního soudu.

<sup>61</sup> Obecně lze tedy tvrdit, že až na absenci horní komory parlamentu funguje ústavní systém Litvy velmi podobně jako ústavní systém ČR, a to i co do role prezidenta v něm. Nalézt však můžeme řadu nuancí.

<sup>62</sup> Přímá či nepřímá volba, složení přísahy do těch či oněch rukou.

<sup>63</sup> Pro zajímavost zmíním, že na rozdíl od českého pojetí, v němž za úkon kontrasignovaný ministerským předsedou nebo jím pověřeným členem vlády odpovídá vláda jako celek, v Litvě leží tato odpovědnost pouze na samotném premiérovi či ministrovi, který tento akt podepsal.

<sup>64</sup> Zde je navíc dle dikce čl. 84 bodu 3 litevské Ústavy potřeba nejen kontrasignace, ale jmenování musí předcházet také vládní návrh jmenované osoby. Potkáváme se tak s jakýmsi "dvojím jištěním".

<sup>65</sup> Čl. 85 litevské Ústavy.

s vládou úzce spolupracoval, a tak zde nemůže být řeč o větším uvolnění rukou, neboť svévolným jednáním by se zde pochopitelně dostal za hranice ústavní konformity.

Jak bylo řečeno, zajímavější je pro nás ve věci rozhodování litevské hlavy státu podíl Sněmu na něm. Náš ústavní systém spolupráci prezidenta s Parlamentem, či schvalování jeho rozhodnutí Parlamentem<sup>66</sup> explicitně nepředpokládá a komunikace mezi nimi se tak objevuje toliko v rovině materiální,<sup>67</sup> např. ve věci jmenování předsedy vlády.<sup>68</sup> Oproti tomu litevská Ústava výslovně prezidentův manévrovací prostor ve vztahu k parlamentu značně zužuje.

Projdeme-li výčet pravomocí tak, jak je ve zmíněném článku napsán, prvním případem, na nějž narazíme, je jmenování a odvolání předsedy vlády,<sup>69</sup> ke kterýmžto oběma aktům prezidenta je vyžadován také souhlas sněmu.<sup>70</sup> Vláda je tak stejně jako u nás odpovědná parlamentu.

Podobná, respektive ještě silnější situace nastává v případě obsazování funkcí soudců, a to nejen např. Ústavního soudu, ale také soudu Nejvyššího a soudu Odvolacího.<sup>71</sup> Soudci Ústavního a Nejvyššího soudu jsou v Litvě voleni Sněmem<sup>72</sup> a prezident zde tedy vystupuje pouze jako návrhvatel. V případě Odvolacího soudu jsou sice soudci prezidentem jmenováni, nicméně k platnosti tohoto jmenování je třeba souhlasu sněmu.<sup>73</sup> Obsazení zbytku soudní soustavy je pak již ponecháno na vůli prezidenta samotného, respektive dále již po něm další spolusouhlas vyžadován není.<sup>74</sup>

---

<sup>66</sup> Až na schvalování kandidátů na soudce ústavního soudu Senátem dle § 62 písm. e) ve spojení s § 84 odst. 1 Ústavy, což je mírně specifitější případ.

<sup>67</sup> Srov. Jirásek, J. a kol: Ústavní základy organizace státu. Praha: Leges, 2013, s. 189.

<sup>68</sup> Avšak jak víme, ani zde se to v praxi nemusí stát úplně skutečností.

<sup>69</sup> Odvolání předsedy vlády jako takové u nás v podstatě neexistuje vůbec. (Srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústavy České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 442).

<sup>70</sup> Čl. 84 bod 4 a 5 litevské Ústavy.

<sup>71</sup> Obdoba Vrchních soudů v ČR.

<sup>72</sup> Čl. 84 bod 12 ve spojení s čl. 103 odst. 1 litevské ústavy v případě soudců Ústavního soudu a čl. 84 bod 11 ve spojení s čl. 112 odst.

<sup>73</sup> Čl. 84 bod 11 Ibid.

<sup>74</sup> Zajímavé je, že litevská Ústava upravuje pouze postup pro obsazování vrcholných instancí obecné a ústavní soudní větve, přičemž úplně stranou zůstává větev soudnictví správního, co více litevská Ústava kompletně mlčí o jakékoliv úpravě ve věci správního soudnictví a obsahuje pouze zmocnění

S obligatorním schválením aktu jmenování (které ve srovnání s ČR vychází nad rámec) se pak co do státních úředníků dále potkáváme při jmenování nejvyššího státního zástupce,<sup>75</sup> předsedy bankovní rady Litevské národní banky či v případě jmenování náčelníka generálního štábu armády<sup>76</sup> či vrchního velitele bezpečnostních složek.<sup>77</sup>

Podstatné omezení v porovnání s ČR najdeme v oblasti zásahů na poli trestního práva, jelikož litevský prezident je oprávněn udělovat milost odsouzeným osobám,<sup>78</sup> avšak chybí zde u nás existující instituty amnestie a abolice.<sup>79</sup> Jakožto nepřilíš velký přítel těchto dvou pravomocí zde litevské pojetí vítám.

Výše uvedený výčet je pochopitelně demonstrativní,<sup>80</sup> avšak zjednodušeně z něj lze konstatovat, že zatímco v českém případě se při výkonu pravomocí prezidenta republiky vyžaduje především spolupráce s vládou, tedy vzájemná spolupráce obou větví moci výkonné, Litva se vydala cestou, která vede na jednu stranu k vyšší míře vyvážení sil, a na stranu druhou k vyšší míře omezení manévrovacího prostoru prezidenta jiným, občany voleným tělesem. Pozice litevského prezidenta tak není zdaleka tak silná jako pozice prezidenta ČR, zvláště pokud jím občané zvolí osobu nespojenou s některou z parlamentních politických stran.

Nemohu se ubránit dojmu, že právě tento model je s to naplnit představu některých členů tuzemské politické reprezentace o "omezení" prezidenta a posílení role parlamentu, která vzhledem k osobě silného politického hráče v prezidentském úřadu v současné době mírně upadá.

---

pro její přijetí na zákonné úrovni (Čl. 111 odst. 2 litevské Ústavy.). Z hlediska jak nevyvážení, která tím vzniká, tak faktu, že právě správní soudnictví přezkoumává činnost veřejné správy, pod níž spadá také prezident, považuju nepřijetí obdobných podmínek pro ustavování do funkce soudců nejvyššího správního soud apod., za deficit.

<sup>75</sup> Čl. 84 bod 11 litevské Ústavy.

<sup>76</sup> V tomto případě se setkáváme s participací Parlamentu i v ČR, avšak pouze na úrovni bezpečnostního výboru Poslanecké sněmovny (§ 7 odst. 4 zákona č. 219/1999 Sb., o zbrojených silách České republiky.), tedy souhlas celého Parlamentu, který je vyžadován v Litvě (Jonaišas K. at al.: Lituevos Respublikos Konstitucijos Komentars. II dalis. Vilnius: Teisės Institutas, 2000. s. 158.) považují za omezení silnější.

<sup>77</sup> Čl. 84 bod 13 a 14 Ibid.

<sup>78</sup> Čl. 84 bod 23 Ibid.

<sup>79</sup> Čl. 63 odst. 1 písm. j) a k) Ústavy.

<sup>80</sup> Zbytek taxativně vyjmenovaných pravomocí se již od českého pojetí příliš, či vůbec neliší, a tak jsem nepovažoval za podstatné je zmiňovat.

Z pohledu na rozdělení karet mezi hlavními politickými hráči mně mimo jiné vyplývá, že pouhým ukotvením přímé volby prezidenta nevzniká a priori semi-prezidentský či prezidentský ústavní systém, k čemuž ostatně došla část české odborné veřejnosti ještě před zavedením tohoto institutu u nás.<sup>81</sup> Na druhou stranu i litevská akademická sféra připouští, že ne jen toliko formální "nalinkováním", ale také materiální jednání jednotlivých aktérů určuje charakter ústavního systému, a tak zjednodušeně řečeno díky aktivitě či pasivitě výše zmíněných složek (především prezidenta) můžeme být v Litvě svědky pomyslné oscilace mezi parlamentním a semi-prezidentským systémem.<sup>82</sup>

Tak či onak na mě postavení prezidenta v systému, které funguje v Litvě, a ostatně nově i u nás, působí, byť uznávám, že to zní klišovitě, jako pozice na míru ušitá osobě nezávislého nestraníka - mediátora, či použiji-li terminologii docenta Kysely, muže s olejničkou. V ideálním světě potom právě volba přímá by měla být nástrojem ke zvolení této nezávislé osoby, bez ohledu na poměr sil v parlamentu, což se samozřejmě ne vždy podaří, byť současná litevská situace se zdá být opačným příkladem.<sup>83</sup>

### 2.3 Negativní zkušenosti s přímo voleným prezidentem

Hovořil jsem výše o jisté nestrannosti a nezávislosti jak prezidentského kandidáta, které se snaží dosáhnout normy upravující podmínky pro kandidaturu v prezidentské volbě, tak samotného prezidenta, které se mimo jiné snaží dosáhnout normy limitující postavení hlavy státu ohledně členství v politických stranách a finančních příjmů. Ne vždy se však teorie stoprocentně přetaví do praxe, a tak se může stát, že její síť proklouzne jedinec s ne zrovna čistými úmysly podporován ne zrovna nevinnými organizacemi. Klíčovou otázkou pro osud přímé volby prezidenta a jeho roli v ústavním systému je způsob, jakým se s tímto faktem dokáže systém samotný vypořádat.

Na rozdíl od nás mají Litevci již jednu výše naznačenou podstatnou negativní zkušenost s přímo voleným prezidentem, která nakonec vyústila až ke zbavení úřadu.<sup>84</sup> Stalo se tak v roce 2004 v případě

---

<sup>81</sup> Janstová, K. in Suchánek, R., Jirásková, V. at al.: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, s. 173.

<sup>82</sup> Vaičaritis, V. A.: Introduction to Lithuanian Constitutional Law, Vilnius: Vilniaus Universiteto Leydikla, 2007, s. 37. Ostatně autor uvádí i historický vývoj, který více než cokoliv jiného připomíná právě oscilaci závisící na osobě prezidenta, ve spojení také s rozložením politických sil.

<sup>83</sup> Viz níže.

<sup>84</sup> Ano, i u nás v minulosti došlo k podání ústavní žaloby na prezidenta republiky, avšak za poněkud jiných okolností, a navíc tento pokus nakonec



prezidenta Ronaldase Paksase, kterýžto posléze sloužil rovněž jako argument proti zavedení institutu přímé volby v ČR.

Co se týče skutkových podstat, litevská Ústava v čl. 74 upravuje tři, a sice: hrubé porušení ústavy, porušení prezidentské přísahy a spáchání trestného činu.<sup>85</sup> V Paksasově případě se jednalo o naplnění obou dvou prvních skutkových podstat,<sup>86</sup> a to řadou skutky spočívajícími v protiústavním udělení státního občanství, vyzrazování orgány činnými v trestním řízení prověřované osobě skutečnosti o tomto prověřování a zneužívání svého vlivu jako hlavy státu k finančnímu prospěchu soukromých osob.<sup>8788</sup>

Na počátku celého procesu impeachmentu v Litvě stojí Sněm, který ve svém podání definuje skutek, jež považuje za ústavně nekonformní, přičemž je k tomu potřeba prostá většina přítomných poslanců.<sup>89</sup> Toto podání se dostává před ústavní soud, jehož úkolem je posoudit, zda se řečené jednání do rozporu s ústavou dostává či ne<sup>90</sup> a vydat o tom usnesení, které však neslouží jako finální rozhodnutí ve věci.<sup>91</sup> Poslední slovo má opět Sněm,<sup>92</sup> který na základě usnesení Ústavního soudu opět hlasuje. Při tomto hlasování již jde o samotné bytí a nebytí osoby v úřadu prezidenta. Ke ztrátě jeho úřadu je pak již potřeba

---

skončil u Ústavního soudu zastavením řízení z formálních důvodů (Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.).

<sup>85</sup> Přičemž zajímavé je, že díky existenci nemožnosti jakéhokoliv stíhání prezidenta během mandátu (čl. 86 odst. 1 litevské Ústavy), a tedy i jeho usvědčení z trestného činu, je třetí možnost v praxi neaplikovatelná (Srov. <sup>85</sup> Vaičaritis, V. A.: Introduction to Lithuanian Constitutional Law, Vilnius: Vilniaus Universiteto Leydikla, 2007, s. 65.).

<sup>86</sup> Přičemž litevský Ústavní soud zároveň dovodil, že dojde-li k porušení přísahy složené při uvedení do funkce, jedná se vždy zároveň o hrubé porušení ústavy (usnesení litevského Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. 14/04.).

<sup>87</sup> Usnesení litevského Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. 14/04.

<sup>88</sup> Laicky řečeno v Paksasově případě se jednalo o spolupráci s tzv. ruskou mafií.

<sup>89</sup> § 239 odst. 1 zákona č. XII-89, Statutu Směnu Litevské republiky.

<sup>90</sup> Čl. 105 odst. 3 bod 4 Ibid.

<sup>91</sup> Na rozdíl od českého Ústavního soudu nemá rozhodnutí jeho litevského kolegy na osud prezidenta přímý dopad.

<sup>92</sup> Podobně jako v případě výše uvedených prezidentských pravomocí nebo ostatně také v případě možnosti napadení průběhu prezidentské volby můžeme pozorovat poměrně silné postavení Sněmu mimo samotnou normotvornou činnost.

kvalifikovaná většina 3/5 hlasů z celkového počtu zvolených poslanců.<sup>93</sup>

Asi si říkáte, jak se tedy tento případ v reálu poměrně flagrantního svévolného protiústavního jednání, koresponduje s oním ideálem muže s olejníčkou, o kterém jsem hovořil. Stále na tomto závěru trvám, jelikož Paksasův případ chápu jako jednoznačný exces v jinak bezproblémové jednadvacetileté historii fungování přímo voleného prezidenta, kterémuž vzniku se nedá nikdy stoprocentně zabránit. Naopak v této věci vidím dvě pozitiva, a sice osvědčení fungování celého ústavního systému, spočívající v úspěšném vyvození důsledků této škodlivé situace, a dále pak poučení pro futuro, které věřím, že v litevské společnosti nastalo.<sup>94</sup>

Litva si díky Paksasovu případu navíc jednou provždy judikaturně vyjasnila, kde jsou hranice a jaké chování ze strany hlavy státu již nelze považovat za ústavně konformní. Jak víme, sebelépe načrtnuté řešení se zpravidla neobejde bez dodatečného z praxe vzešlého výkladu. V žádném případě nechci plýtvat skutkovými podstatami velezrady či hrubého porušení ústavy, pro něž lze funkce zbavit prezidenta ČR,<sup>95</sup> a nemyslím si, že i přes poměrně vypjatou politickou situaci, která v naší zemi panuje již v podstatě rok, je některá z těchto skutkových podstat momentálně naplněna, avšak pokud by nastala obdobná situace i v našem případě, z pozice zvědavého člověka zajímavějšího se o ústavní právo bych ji právě z výše uvedených důvodů všemi deseti uvítal.

Nenastane-li však, tím lépe pro naši politickou kulturu.

### **3. KRÁTCE K POZICI SOUČASNÉ LITEVSKÉ PREZIDENTKY**

Není třeba si nic nalhávat - ani ne toliko formální postavení prezidenta, ale spíše samotná postava Miloše Zemana je pro většinu společnosti tím podnětem k bouřlivé diskusi. Jestli jsem výše hovořil o podobnostech a analogiích mezi průběhem volby prezidenta či jeho postavením v Litvě a ČR, v jedné věci se v současné době tyto změně rozcházejí úplně, a sice v materiální pozici nynějších hlav státu a v jejich vnímání ve společnosti.

Litevská prezidentka Dalia Grybauskaitė kandidující jako nezávislá kandidátka, navíc bez podpory jakékoliv politické strany, obdržela v

---

<sup>93</sup> Čl. 74 litevské Ústavy

<sup>94</sup> Vidět jej můžeme v 3. části příspěvku, která se krátce věnuje současnému stavu.

<sup>95</sup> Čl. 65 odst. 2 Ústavy.

prvním kole prezidentské volby v roce 2009 úctyhodných 69.09 %<sup>96</sup> hlasů, čímž spolehlivě naplnila potřebnou "absolutní většinu". Tento výsledek je na naše poměry poměrně nezvyklý a ukazuje, že ona utopická představa nadstranického kandidáta, který je schopen společnost spojit a ne rozdělovat, možná skutečně existuje. Ostatně i dnes, v posledním roce prvního funkčního období, se dá tvrdit, že míra její popularity zůstává zhruba na stejné úrovni, což ji pasuje do role hlavního favorita pro volby konané v květnu 2014.

Při pohledu na tyto údaje mně připadá, že právě na tuto osobu je stavěn model přímo voleného prezidenta v zemích s nikoliv prezidentským či semi-prezidentským systémem - na osobu onoho nezávislého arbitra vyvažujícího činnost ostatních politických sil (kterého za tímto účelem v poměrně silné shodě vybral "lid"). V současné době jsme tedy nejspíše svědky situace, v níž díky existenci institutu přímé volby sedí v prezidentském paláci ve Vilniusu žena, která tyto podmínky splňuje a se kterou je většina voličské základny právě díky tomu spokojená.

## ZÁVĚR

Co jsme se tedy z příspěvku vlastně dozvěděli?

Co se týče otázky samotné volby, ta probíhá na velmi podobném principu jako v ČR, avšak s řadou poměrně podstatných nuancí. Ty jsou zapříčiněny především historickou zkušeností Litvy a litevského národa, rozdílným pojetím fungování některých institucí, jako např. Ústavního soudu, a co považují za obzvlášť podstatné a pro náš stát možná inspirativní, snahou o větší apolitizaci kandidáta volby se účastnícího. Možností jak volbu prezidenta pojmout moc není, a tak jsem většinou narazil na normy velmi podobné českým, nicméně i zde lze objevit rozdíly, z jejichž srovnání dle mého názoru ČR vyšla spíše "vítězně".

Co se pak týče otázky jejího místa, respektive místa osoby z ní vzešlé co by prezidenta v ústavním systému a potažmo společnosti, na litevské zkušenosti vidíme, že přímá volba prezidenta s sebou nese jak negativa, tak pozitivita. Může vyústit jak ve zvolení prezidenta, který je následně své funkce zbaven pro hrubě ústavu porušující jednání, tak prezidenta (v současné době prezidentku), na jejímž zvolení panuje ve společnosti takřka konsensus a která funguje jako víceméně nezávislý a nekonfliktní politický činitel.

---

<sup>96</sup> Data Centrální volební komise Litevské republiky [online]. Dostupné z [http://www.vrk.lt/2009\\_prezidento\\_rinkimai/output\\_en/rezultatai\\_vienmand\\_apygardose/rezultatai\\_vienmand\\_apygardose1turas.html](http://www.vrk.lt/2009_prezidento_rinkimai/output_en/rezultatai_vienmand_apygardose/rezultatai_vienmand_apygardose1turas.html) (cit. 20. 9. 2013).

Není proto pravda, že toliko zavedením prezidenta voleného přímo občany stát rezignuje na parlamentní systém vlády.<sup>97</sup> Problém sahá mnohem dále, a sice přes formální pravomoci svěřené do rukou prezidenta a způsob, jakým je mu dovoleno je vykonávat, až po samotné materiální chování jak prezidenta, tak dalších osob v pozicích jeho partnerů na poli ústavnosti.

Po první zkušenosti s přímou volbou prezidenta a přímo voleným prezidentem v naší zemi se objevují hlasy nespokojené se současnou situací, hlasy které požadují na straně jedné navrácení institutu volby prezidenta zastupitelským orgánem, či na straně druhé volají po urychleném přijetí změn v rozsahu prezidentských pravomocí, přesněji jejich omezení.

Po zběžném náhledu do litevské ústavní historie, respektive do historie soužití ústavního systému s institutem přímo voleného prezidenta v ní obsaženém, ve mně ještě více umocnila pocit, že tohle by se stát nemělo. Pozměnili jsme ústavu, dokument, který by měl pokud možno přečkat v nezměněném stavu věky, bez ohledu na aktuální společenskou náladu. Nyní je dle mého názoru čas věnovat se aplikaci nového znění a řešení problémů v praxi a nikoliv čas na další nepřilíš koncepční změny tzv. salámovou metodou. Představme si jednoduše, že by namísto současné hlavy státu byla před téměř rokem zvolena nějaká česká Dalia Grybauskaitė.

#### Literature:

- Jirásek, J. a kol: Ústavní základy organizace státu. Praha: Leges, 2013, 368 s. ISBN 978-80-8757-657-1.
- Jonaišas K. at al.: Lituevos Respublikos Konstitucijos Komentars. II dalis. Vilnius: Teisės Institutas, 2000. 216 s. ISBN 9955-9346-2-X.
- Vaičaritis, V. A.: Introduction to Lithuanian Constitutional Law, Vilnius: Vilniaus Universiteto Leydikla, 2007, 180 s., ISBN 978-9955-28-191-7.
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústavy České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. 946 s., ISBN 80-7179-869-9.
- Suchánek, R., Jirásková, V. at al.: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, 384 s., ISBN 978-80-87212-18-9.

#### Contact – email

*ikeisler@llp.cz, 348049@muni.cz*

---

<sup>97</sup> Byť při jejím nekoncepčním vklínění do ústavního systému může svým způsobem rezignovat na jeho logičnost.

# NEJEN ÚSTAVNÍ LIMITY LIMITŮ NA CELKOVÉ VÝDAJE KANDIDÁTŮ NA VOLEBNÍ KAMPAŇ VE VOLBĚ PREZIDENTA REPUBLIKY

MARIAN KOKEŠ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta /Nejvyšší správní soud,  
Česká republika

## Abstract in original language

Příspěvek se zabývá otázkou ústavnosti regulačního nástroje limitů na celkové výdaje ve volebních kampaních, který nově zakotvil zákon o volbě prezidenta republiky a do budoucna s ním pro všechny druhy voleb počítá i návrh volebního kodexu. Dále se autor zabývá jeho efektivitou a účelností coby regulačního nástroje v boji s korupcí v rámci financování volebních kampaní obecně u politických stran.

## Key words in original language

limity na celkové výdaje na volební kampaň; prezidentské volby; volební kodex; korupce; peníze; politické strany

## Abstract

Contribution deals with a question of constitutionality of campaign spending limits in terms of the proportionality of potential interference with freedom of expression of candidates. Regulation of campaign spending limits is recently enshrined in the Presidential Election Act and in the future is in the Electoral Code proposed for all sorts of elections. Author of this contribution also examines if campaign spending limits as a preventive anti-corruption tool are generally effective and suitable for regulating political parties finance.

## Key words

campaign spending limits; presidential elections; Electoral code; corruption; political money; political parties

Český ústavodárce v únoru loňského roku přijal změnu Ústavy ČR<sup>1</sup>, kterou do ústavního systému zakotvil přímou volbu prezidenta republiky.<sup>2</sup> Pomineme-li skutečnost, že samotné znění ústavní úpravy volby prezidenta republiky vzbuzovalo bezprostředně po jejím přijetí

---

<sup>1</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů, s účinností od 1. října 2012, resp. od 8. března 2013.

<sup>2</sup> Konkrétně se jedná o čl. 54 odst. 2, čl. 56 a čl. 58 Ústavy ČR.

jisté rozpaky<sup>3</sup>, je třeba připomenout, že návrh prováděcího zákona, jak jej předvídá čl. 58 Ústavy ČR, se v době přijetí ústavní změny nenacházel ani ve finální fázi příprav, natož aby byl přijímán souběžně. K jeho přijetí zákona o volbě prezidenta republiky (dále jen „VolPrez“)<sup>4</sup> došlo až koncem srpna téhož roku a dlužno dodat, že tak zákonodárce učinil s velkou úlevou, neboť se nacházel pod enormním časovým tlakem. Zabránil totiž vzniku bezprecedentní ústavní lapálie, kdy v případě jeho nepřijetí reálně hrozilo, že do konce funkčního období současného prezidenta nebude jasné, jakým konkrétním způsobem a za jakých podmínek ona přímá volba jeho nástupce bude probíhat. Naneštěstí tak zákonodárce učinil velmi zbrkle, čímž ovšem jen potvrdil oprávněnost dříve vyřčených kritických výtek ohledně nekoncepčnosti a neuváženosti postupu vlády a následně i ústavodárce při přijímání ústavní změny způsobu volby prezidenta republiky. Ona nekoncepčnost a určitá zbrkllost se totiž zřetelně projevila na samotné obsahové kvalitě VolPrez, která zavdávala příčinu k obavám o možném budoucím výskytu problémů a sporů při jeho aplikaci v praxi. A že tyto obavy byly zcela na místě, potvrdil nejen průběh samotné volby prezidenta republiky, konané ve dnech 11. a 12. ledna. 2013 (I. kolo) a ve dnech 25. a 26. ledna. 2013 (II. kolo), ale i množství a obsah judikatury Nejvyššího správního soudu ve vztahu k volbě prezidenta republiky.<sup>5</sup>

#### NOVÁTORSKÁ ÚPRAVA SE SKRYTÝMI DŮVODY

Do pomyslného souhrnu kritických výtek směřujících obecně vůči předmětnému zákonu je dle mého názoru potřebné zařadit i jím „novátorsky“ zakotvenou úpravu problematiky financování volební kampaně jednotlivých prezidentských kandidátů, včetně její následné soudní kontroly. Vedle zakotvení zcela žádoucích podmínek a instrumentů sledujících snahu o zvýšení transparentnosti financování prezidentské volební kampaně (zveřejňování účetnictví, zřízení transparentního účtu), byť o jejich efektivnosti lze mít určité pochyby, zvolil zákonodárce jako základní regulační nástroj limity (stropy) na celkové výdaje vynaložené na volební kampaň jednotlivého prezidentského kandidáta, a to ve výši 40 mil. Kč, účastnil-li se prvního kola volby, resp. 50 mil. Kč, účastnil-li se prvního i druhého

---

<sup>3</sup> Velmi stěží lze např. pochopit, proč se v čl. 56 Ústavy ČR úprava podmínek kandidatury (odst. 4) či doby konání a způsobu vyhlášení volby (odst. 7 a 8) nachází až za (nikoliv logicky z časové souslednosti před) úpravou samotného průběhu voleb (odst. 2) a podmínek zvolení kandidáta (odst. 3). Stejně tak je obtížně akceptovatelná, nicméně v čl. 56 odst. 4 in fine připuštěná možnost konání druhého kola volby „i tehdy, účastní-li se ho pouze jeden kandidát.“

<sup>4</sup> Zákon č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky, s účinností od 1. října 2012.

<sup>5</sup> K podrobnému rozboru judikatury srov. KOKEŠ, M.: Judikatura NSS: volba prezidenta republiky, Soudní rozhledy 7-8/2013, s. 248 - 252.

kola volby.<sup>6</sup> Do této sumy VolPrez zahrnuje nejen výdaje vynaložené samotným kandidátem, ale i třetími osobami v jeho prospěch.<sup>7</sup> V této souvislosti je především zcela nezbytné zdůraznit, že volební kampaně budoucích či dlouhodobě avizovaných prezidentských kandidátů (včetně následně zvoleného kandidáta) již fakticky probíhaly dávno před jeho přijetím, někteří z nich se dokonce již od přijetí změny Ústavy prezentovali v médiích či se objevovali na billboardech. Tomu se VolPrez zcela zvláštním způsobem pokouší čelit v citovaném § 37 odst. 1, když do výdajů na volební kampaň, které jsou součástí oné celkové limitované sumy, zahrnuje i výdaje vynaložené v období „přede dnem podání kandidátní listiny“, které však není nijak časově ohraničené. Šance na prokázání, zda se jednalo o výdaje na volební kampaň či dokonce volební kampaň samotnou, anebo pouze veřejné vystoupení veřejně známé a činné osoby, která shodou okolností bude kandidovat na prezidenta republiky, jsou tak zcela minimální. Proto i nástroje, které měly a mají zvýšit kontrolu a transparentnost financování volebních kampaní kandidátů, tj. osobní odpovědnost volebního výboru za financování volební kampaně, resp. následný soudní přezkum, k němuž je příslušný v prvním stupni Městský soud v Praze<sup>8</sup>, s možností podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu<sup>9</sup>, se jeví zejména v případě soudního přezkumu v podstatě bezzubé a nesystémové (viz dále).

Soustředíme se však na hlavní regulační nástroj použitý zákonodárcem ve VolPrez a rovněž zakotvený v návrhu Volebního kodexu, připravovaného Ministerstvem vnitra<sup>10</sup>, a účel, který jím pravděpodobně zákonodárce sledoval, tj. stanovení limitů na celkové výdaje vynaložené kandidujícími subjekty (politickými stranami či jednotlivými kandidáty) na volební kampaň, jehož účelem by měla být snaha omezit nežádoucí vliv vysokých finančních prostředků vkládaných do volebních kampaní jednotlivých kandidátů ze

---

<sup>6</sup> § 37 odst. 2 VolPrez.

<sup>7</sup> § 37 odst. 1 VolPrez.

<sup>8</sup> § 67 VolPrez - "Řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně."

<sup>9</sup> Za tímto účelem byl novelizován i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, do kterého byl nově zařazen § 90a, upravující zvláštní typ řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně, v němž je aktivně legitimovaným (logicky spíše neúspěšný) kandidát na funkci prezidenta republiky.

<sup>10</sup> Ten počítá s následujícími limity: pro volby do Evropského parlamentu 50 mil. Kč; pro volby do Senátu 3 mil. Kč za každého kandidáta volební strany pro první i druhé kolo voleb; pro volby do Poslanecké sněmovny 80 mil. Kč; pro volby do zastupitelstev krajů 5 mil. Kč za každý kraj, v němž byla zaregistrována kandidátní listina pro volby do zastupitelstev krajů; pro volby prezidenta republiky by byly zachovány ve stejné podobě. Nadto i sem je přejato ono rozporuplné vymezení časového období: "výdaje vynaložené v období přede dnem podání kandidátní listiny".

soukromých zdrojů a tedy zmírnit potenciál výskytu korupce. Použitá pravděpodobnost je v tomto případě bohužel na místě, neboť z Důvodové zprávy k VolPrez se k odůvodnění přijetí tohoto regulačního nástroje nedozvíme nic (!).<sup>11</sup>

Pro vysvětlení je třeba se blíže podívat na způsob jeho přijetí a tedy zařazení do úpravy VolPrez, který lze označit za problematický a velmi nešťastný, neboť zákonodárce to provedl formou pozměňovacího návrhu. Problematickým v tomto případě není ani onen fakt, že se jednalo o pozměňovací (tentokrátě věcně související) návrh k původnímu návrhu zákona, nýbrž skutečnost, že jeho prostřednictvím byl navržen a posléze přijat regulační nástroj, který doposud neměl v českém právním systému žádného předchůdce a představuje velmi významný zásah do podstaty a fungování volební a obecně i politické soutěže v ČR. A tak zatímco například USA<sup>12</sup>, ve Velké Británii<sup>13</sup>, v Německu<sup>14</sup> a v dalších státech se obecně problematika reformy financování politických stran a konkrétně otázka zákonného zakotvení limitů na celkové výdaje vynaložené na volební kampaň prezidentských kandidátů, resp. kandidujících subjektů do zákonodárných sborů, stala na desítky let předmětem rozsáhlých a intenzivních společensko-politických debat, ústavněprávního diskurzu či dokonce soudního přezkumu, u nás bylo jeho zavedení a případné problematické aspekty s tím spojené diskutovány v omezené míře pouze na půdě Senátu (díky usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury<sup>15</sup>) v rámci projednávání poslaneckého návrhu zákona, což ovšem v konečném důsledku na jeho podobu nemělo zásadnější vliv. Žádoucí celospolečenská diskuze tak byla tímto postupem fakticky znemožněna a předem vyloučena. Sledovaný účel a důvody zakotvení limitů proto můžeme pouze předpokládat.

---

<sup>11</sup> Důvodová zpráva k Volebnímu kodexu obsahuje pouze lakonické konstatování jejich zakotvení v kontrastu s celkovými výdaji vynaloženými politickými stranami na volební kampaně ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010, které jsou zde prezentovány.

<sup>12</sup> Blíže k tomu srov. např. CORRADO, A. (ed.): *The New Campaign Finance Sourcebook*, Washington: The Brooking Institution Press 2005, nebo LA RAJA, R.: *Small Change: money, political parties and campaign finance reform*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2008.

<sup>13</sup> Srov. k tomu např. KOß, M.: *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich*, Wiesbaden: VS Verlag 2008.

<sup>14</sup> Srov. ALEMANN, U. von.: *Party Finance, Party Donations and Corruption: The German Case*, in. DELLA-PORTA, D., ROSE-ACKERMAN, S. (eds.), *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy Corruption*. Baden-Baden: Nomos 2002, s. 102 - 117.

<sup>15</sup> Dostupné na [www.senat.cz](http://www.senat.cz).



Na první pohled se stanovení limitů na celkové výdaje vynaložené kandidujícími subjekty (politickými stranami či jednotlivými kandidáty) na volební kampaň v době, kdy tyto výdaje v každém předvolebním období neúměrně a s vysokým tempem narůstají, mohou jevit jako efektivní a velmi účinný zákonný nástroj regulace financování volebních kampaní a politických stran. Při hlubším pohledu na konkrétní právní úpravu ve VolPrez mám však za to, že zákonodárcem zvolená limitace celkových výdajů na prezidentskou volební kampaň sama o sobě představuje nástroj neefektivní, který svůj (pravděpodobně) sledovaný účel zdaleka nenaplnuje. Především se pak pohybuje na, ale spíše za hranou ústavnosti, což v některých státech vedlo k jeho vypuštění z právního řádu (Rakousko, Austrálie) nebo ke zpochybnění či zrušení takové právní úpravy na základě soudního přezkumu (USA, Kanada).

## OMEZENÍ SVOBODY PROJEVU

Za nejvíce problematický aspekt limitace celkových výdajů vynaložených ve volebních kampaních jednotlivých prezidentských kandidátů považuji jeho aspekt ústavněprávní. Ten, zjednodušeně řečeno, spočívá v námitce, že stanovením limitů na výdaje kandidujících subjektů ve volebních kampaních dochází k významnému omezení jejich svobody (politického) projevu, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Tato teze, o níž opřel svou judikaturu k financování prezidentských volebních kampaní i Nejvyšší soud USA<sup>16</sup>, vychází z předpokladu, že výdaj vynaložený v rámci volební kampaně sám představuje nebo podmiňuje publikaci (politického) projevu či názoru, neboť v současné době je téměř vyloučené veřejně projevit politický názor či efektivně se ucházet o volenou veřejnou funkci, aniž by za tímto účelem nebyly vynaloženy určité finanční prostředky. Omezení možnosti vynaložit tyto finanční prostředky tak nepřímou omezuje či vylučuje možnost kandidáta veřejně publikovat svůj politický názor a

---

<sup>16</sup> Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), které se stalo základním (byť velmi vrtkavým) kamenem pro jeho judikaturu k problematice financování volebních kampaní a tedy i její zákonnou regulaci na federální, příp. státní úrovni v následujících obdobích. Nejvyšší soud USA zde konkrétně posuzoval ústavnost regulačních nástrojů v podobě limitace výše finančních příspěvků (contributions) poskytnutých kandidujícím subjektům ze strany fyzických osob, politických výborů a tzv. nezávislých výdajů, tak i limitace (stropů) výdajů (expenditures) vynaložených kandidujícími subjekty, jak byly zakotveny v the Federal Election Campaign Act (FECA) z roku 1971. Zatímco prvně jmenované limity na příspěvky shledal soud ústavními, neboť pouze a jen prevence před možným výskytem korupce a samotný výskyt korupce ("preventing corruption and the appearance of corruption") v důsledku nekontrolovaného a neregulovaného vlivu finančních prostředků na volební a politickou soutěž dostatečně ospravedlňuje ("is constitutionally sufficient justification") omezení ústavně garantovaných základních práv a svobod, zákonem nastavené limity na výdaje shledal v rozporu s Prvním dodatkem Ústavy USA, neboť v nich spatřoval nepřipustné omezení svobody (politického) projevu.

působit tak na potenciální voliče.<sup>17</sup> Nelze totiž pomíjet tuto reálnou vazbu mezi penězi a možností veřejně prezentovat politické názory, kdy finanční prostředky možnost publikace politického názoru přímo podmiňují, anebo alespoň velmi usnadňují, jinými slovy "money talks".<sup>18</sup>

Limitace výdajů vynaložených na volební kampaň tak vždy představuje omezení možnosti jednotlivých kandidátů svobodně vyjádřit svůj politický názor, přičemž jakékoliv omezení svobody projevu musí být výjimkou, kterou je nutno interpretovat restriktivně a lze ji ospravedlnit jen kvalifikovanými okolnostmi. Otázkou tak zůstává, zda se jedná o omezení svobody projevu zcela ústavně nepřijatelné, jak ve vztahu k Prvnímu dodatku Ústavy USA dovodil Nejvyšší soud USA, anebo se jedná o omezení zásadně přípustné, a to s ohledem na přítomnost veřejného zájmu na kontrole a regulaci nežádoucího vlivu finančních zdrojů na volební a politickou soutěž a zabránění hrozby možného výskytu korupce, příp. na vyrovnání šancí kandidujících na úspěch.

Osobně mám za to, že limitace celkových výdajů vynaložených na volební kampaň jednotlivými prezidentskými kandidáty (či třetími osobami v jejich prospěch) představuje nepřijatelné omezení jejich svobody (politického) projevu a je tak v rozporu s čl. 17 Listiny. Ačkoliv se jedná o zákonem stanovené omezení, stěžejí je lze podřadit pod nějaký z ústavně konformních účelů, předvídaných v odstavci 4 čl. 17 Listiny, když se bezpochyby nejedná o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Určité pochybnosti tak vyvolává pouze účel sledující ochranu práv a svobod druhých. Tady se do hry dostává ústavní požadavek na ochranu férovosti a integrity volebního procesu a jeho principů, zejména pak rovnosti volebního práva a zajištění rovných podmínek pro přístup k voleným veřejným funkcím (čl. 21 Listiny), to vše za podmínek a v rámci pravidel

---

<sup>17</sup> V USA se politická debata i ústavněprávní diskurz rozčlenil na dva rovnocenné tábory s protichůdnými stanovisky k uvedenému judikatornímu závěru Nejvyššího soudu USA. Odpůrci jakékoliv regulace financování volebních kampaní se s uvedeným závěrem ztotožňují, neboť skutečně považují finanční prostředky vynaložené na volební kampaň za projev, spadající pod ústavní ochranu svobody projevu (práva na politický projev, garantovaný Prvním dodatkem Ústavy USA, zjednodušeně řečeno "money is speech". Srov. k tomu např. WRIGHT, J. Skelly: Politics and the constitution: Is money speech, 85 Yale Law Journal 1975, s. 1001n, nebo SULLIVAN, K. M.: Political Money and Freedom of Speech, 30 UC Davis Law Review 1996, s.663n. Naopak obhájci regulace zastávají opačné stanovisko, vyjádřeno heslem "money is not speech, it's property". Srov. k tomu např. YOUN, M. (ed.), Money, Politics, and the Constitution: beyond Citizens United, New York: The Brennan Center for Justice at NYU School of Law 2010.

<sup>18</sup> Jak ostatně trefně konstatoval M. Hanna, čelní představitel Republikánské strany z počátku minulého století: "Existují dvě pro politiku zcela zásadní věci. První z nich jsou peníze a na druhou z nich si nemohu vzpomenout."

garantujících a chránících svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny). Pokud bychom toto podřazení akceptovali, pak jeho ústavní aprobaci stojí v cestě překážka v podobě testu proporcionality. Jeho prostřednictvím Ústavní soud z hlediska účelu či cíle sledovaného zákonodárcem při přijetí opatření omezujícího základní práva či svobody jednotlivců zkoumá (1.) vhodnost (způsobilost) takového opatření k dosažení daného účelu (cíle), (2.) potřebnost (nutnost) jeho zavedení a (3.) proporcionalitu v užším smyslu čili přiměřenost zákonodárcem vybraného prostředku v relaci k dotčenému základnímu právu.<sup>19</sup>

## BOJ S KORUPCÍ JAKO LEGITIMNÍ ÚČEL? ...

Onen účel (cíl), který zákonodárce zakotvením limitů na celkové výdaje na prezidentskou volební kampaň jednotlivého kandidáta mohl pravděpodobně sledovat, lze spatřovat především ve snaze omezit roli a negativní vliv enormně vysokých finančních prostředků (a jejich držitelů) na volební a politickou soutěž a zabránit tak hrozbě výskytu korupce ve veřejné sféře. Zjednodušeně řečeno, „zastropením“ výdajů na volební kampaň kandidát ve snaze maximalizovat šance na svůj volební úspěch již nebude nucen hledat další a větší finanční zdroje a tím se dostávat do potenciálně nebezpečných, korupčních vazeb, vyplývajících z pocitu či povinnosti obdarovaného být zavázán svému dárci (tzv. efekt *quid pro quo*). Ostatně i tento důvod patrně vedl mnohé zákonodárce v evropských státech s přímou volbou prezidenta republiky k přijetí příslušné právní úpravy regulující volební kampaň a její financování mimo jiné i formou zákonného zakotvení limitů na její celkové výdaje (např. Slovensko, Francie, Irsko, Chorvatsko, Litva aj.). Jedním dechem je ovšem nezbytné dodat, že v drtivé většině těchto právních úprav se nejedná o jediný, samostatný nástroj regulace financování volebních kampaní jako je tomu v ČR, když je velmi často doprovázen (zesílen) zákonnou regulací subjektů, které mohou přispívat na volební kampaň jednotlivých kandidátů, a (nebo) limitací výše jejich příspěvků atd. (konkrétně např. Polsko).

Podívejme se tedy na tento účel podrobněji. V politické soutěži a tím spíše ve volební soutěži skutečně dochází k nevyhnutelnému propojení peněz s úsilím politických subjektů (politické strany, jednotlivci) o zisk co největšího vlivu a podílu na moci. Je nemyslitelné, že by tomu bylo jinak. Klíčovou otázkou však zůstává míra a intenzita tohoto propojení. Nesouhlasím se striktním názorem, že pouze a jen peníze podmiňují úspěch a setrvání v politické soutěži<sup>20</sup>, byť se toto tvrzení některé subjekty i u nás v komunálních

---

<sup>19</sup> Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E.: Úvod, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: Listina základních práv a svobod s komentářem, Praha: Wolters Kluwer, s. 23 - 29.

<sup>20</sup> Proti tomu srov. "Peníze mění volby v hru toho, kdo je vlastní, volby samy jsou fraškou, v níž se předstírá, že občané činí rozhodnutí." Cit. dle OUTLÝ, J.: Strany a stát, volby a finance, Olomouc: Periplum 2003, s. 44, či "not one man, one vote, but one dollar, one vote", cit. dle FOLEY, E. B., Equal-

volbách v roce 2010 pokoušely co nejpřílehavěji vyvrátit.<sup>21</sup> Na druhou stranu ovšem nelze ani naivně předpokládat, že peníze v politické soutěži nesehrávají jednu z klíčových rolí. Pokud by tomu tak nebylo, stěží lze racionálně odůvodnit kupříkladu enormní nárůst výdajů, vynaložených politickými stranami (kandidáty) na volební kampaně v jednotlivých státech.<sup>22</sup> Takovému prostředí, kde peníze hrají tak významnou roli, je pak hrozba výskytu korupce v podstatě imanentní, neboť zejména v nadměrném a tedy nežádoucím vzájemném propojení peněz a politiky je spatřována hlavní příčina výskytu korupce. Proto jedním z účelů přijetí regulačních nástrojů financování politických stran či volebních kampaní je právě snaha zabránit výskytu či alespoň snížit pravděpodobnost výskytu korupce ve veřejné sféře, jejíž hrozbu v sobě některé praktiky a formy chování nesou. Regulace pak byla zacílena především na soukromé finanční zdroje, neboť již v samotné podstatě soukromého dárcovství je skryta i hrozba výskytu korupce.

Důvod takového tvrzení, který by samozřejmě mnohem sofistikovaněji vyložili ekonomičtí teoretikové<sup>23</sup>, spočívá v motivaci samotných donorů politickým stranám a v jejich očekávání spojených s dárcovstvím. V. Pareto již v roce 1935 vymezil tři motivy soukromých dárců politických stran: a) ideologický či idealistický, jenž vyjadřuje opravdový úmysl dárce podpořit svou hodnotově (ideologicky) blízkou politickou stranu či kandidáta a zvýšit tak jeho šance na úspěch; b) zajištění sociálního postavení, zvýšení společenské prestiže, přístup k funkcím a jiné osobní výhody dárce u držitele úřadu či politické strany (např. zajištění postupu člena-dárce v rámci hierarchické struktury uvnitř strany nebo na kandidátní listině); c) zajištění materiálních výhod či vlivu, tj. korupce quid pro quo, tvorba klientelistických vazeb soukromých subjektů a politických představitelů atp. Zatímco první motiv lze označit za jistý projev

---

Dollars-Per-Voter: A Constitutional Principle of Campaign Finance, 94 Columbia Law Review 1994, s. 1204n.

<sup>21</sup> Mám tím na mysli zejména problematiku tzv. kupčení s volebními hlasy např. v obci Krupka. Blíže k tomu srov. ŠIMÍČEK, V.: Obchodně tržní způsob vedení volební kampaně, nebo kupování hlasů voličů, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), Volby: svátek demokracie či pletich?, Brno: Masarykova univerzita, s. 66 – 80.

<sup>22</sup> Za extrémní příklad jsou obecně považovány volby v USA, ať již do Kongresu, anebo především volba prezidenta. Pro hlubší srovnání: v roce 1956 bylo na volby na federální úrovni vynaloženo celkově 155 mil. USD, z nichž 9,8 mil. USD bylo použito na reklamu v TV a rozhlase, o dvanáct let později v roce 1968 se celkové náklady téměř zdvojnásobily na částku 300 mil. USD, přičemž náklady na TV a rozhlasovou volební kampaň vzrostly téměř o 500 % na částku 59 mil. USD. V roce 2012 bylo pak vynaloženo celkem 2,34 miliard USD (!).

<sup>23</sup> Blíže k tomu např. srov. GÉRARD-VARET, L. A., KOLM, S. CH., YTHIER, J. M. (eds.): The economics of reciprocity, giving and altruism. Londýn: Palgrave MacMillan 2000.

altruismu (jako výraz politického aktivismu, vyjádření podpory), kdy dárce od obdarované politické strany či kandidáta neočekává žádné konkrétní reciproční plnění a prospěch (snad jen setrvání obdarovaného na dárce preferovaných hodnotách či splnění předvolebních slibů), zbylé dva motivy, které logicky zůstávají většinou zastřeny, pak vyvolávají podezření z potenciálního výskytu klientelismu a korupce, neboť vytváří mezi dárce a obdarovaným asymetrický reciproční vztah závislosti, generující závazek, jehož splnění je v budoucnu dárce očekáváno. V této logice pak větší dar (přiléhavěji možná „pobídka“ či „investice“) zapříčiňuje vyšší míru závislosti obdarovaného na dárci. Vlivem úpadku politických stran, projevující se nárůstem nedůvěry společnosti v ně a snižující se mírou ochoty společnosti aktivně participovat na politickém dění a ve volební soutěži, začal být i onen první, altruistický motiv dárcovství politickým stranám či kandidujícím subjektům považován za ojedinělý a téměř vymizelý, a na soukromé dary politickým stranám (kandidátům) se nadále začalo nazírat především prizmatem zbylých dvou motivů, které však logicky a priori vzbuzují podezření z korupčního jednání. Politická realita takovému přístupu poskytla silné podpůrné argumenty, neboť výskyt politických a korupčních skandálů spojených se soukromým (utajeným, černým, nelegálním) financováním politických stran a volebních kampaní v očích veřejnosti soukromé finanční příspěvky výrazně kompromitoval a začaly být vnímány především jako nástroj korupčního jednání, jistá forma úplatku politickým stranám či jednotlivým kandidátům.

Názor, že soukromý dar poskytnutý politické straně (kandidátovi) dokonce představuje legální alternativní metodu úplatku, neboť mají společnou podstatu: potenciál ovlivnit rozhodnutí obdarovaného směrem k naplnění původních očekávání (poptávku) dárce, se pak nadneseně řečeno stal jakýmsi axiomem aplikovaným v rámci regulace financování politických stran či volebních kampaní. Kupříkladu S. Rose-Ackerman mezi soukromým darem/finančním příspěvkem politické straně a úplatkem spatřuje jediný rozdíl, a to pouze a jen v jejich legalitě.<sup>24</sup> Jiní autoři<sup>25</sup>, vědomi si velmi tenkých hranic mezi úplatkem a darem/finančním příspěvkem politické straně či kandidátovi, když v prostředí volebních kampaní a stranickopolitické soutěže se rozdíl mezi darem a úplatkem do značné míry stírají, neboť i s „čistými“ úmysly poskytnutý dar má sílu ovlivnit nestrannost a nezávislost obdarovaného politického aktéra

---

<sup>24</sup> Srov. ROSE-ACKERMAN, S.: *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: University Press 1999, s. 92 – 94.

<sup>25</sup> Podrobněji viz např. diskuze mezi GOTTLIEB, S.: *The Dilemma of Election Campaign Finance Reform*, 18 Hofstra Law Review 1989, s. 213 – 278; LOWENSTEIN, D.: *On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted*, 18 Hofstra Law Review 1989, s. 301 – 364, a SHAPIRO, M.: *Corruption, Freedom and Equality in Campaign Financing*, 18 Hofstra Law Review 1989, s. 385 – 394.

(vyvolat pocit „dlužníka“<sup>26</sup>), k jejich diferenciaci přistupují více citlivě, a to i s ohledem na hrozbu zásahu do základních práv a svobod kandidujících subjektů i potenciálních dárců cestou nepřiměřených restrikcí.

Použijeme-li trestněprávní analogii, rozdíly mezi darem/finančním příspěvkem politickým stranám (kandidátům) a úplatkem je nezbytné spatřovat v úmyslu dárce (pachatele). Za situace, kdy je skutečný úmysl většinou zastřený, pak rozdíl spočívá především v odpovědi na otázku, zda a příp. v jaké formě následně došlo k naplnění recipročního vztahu mezi dárce a obdarovaným, tj. zda došlo k naplnění znaků skutkové podstaty konkrétního trestného činu (přijetí úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství) a v jakém vývojovém stádiu (pokus, dokonání). Úkolem regulace financování politických stran (volebních kampaní kandidátů) by pak mělo být především zajištění podmínek, kdy bude legálně nemožné poskytnout finanční příspěvek tajně a tedy skrýt skutečný úmysl donora; úkolem trestněprávní regulace sankcionování případů, kdy v souvislosti s poskytnutým (a zveřejněným) finančním příspěvkem (darem) byl odhalen nelegální (úplatkářský, korupční) úmysl donora a prokázána souvislost mezi jednáním obdarovaného a poskytnutým finančním příspěvkem. Z tohoto hlediska mám za to, že problémem (korupční hrozbou) při financování politických stran není samotná možnost poskytování/přijímání finančních příspěvků (darů) politickým stranám (kandidátům) ze soukromých zdrojů, ale skutečné úmysly a zájmy, které jejich poskytovatelé (donoři) či obdarovaní sledují a zejména jejich faktické naplňování. Především z těchto důvodů proto nesmí nastat situace, kdy by finanční příspěvky a jejich samotní poskytovatelé mohly legálně zůstat v anonymitě či nezveřejněny, neboť je tím znesnadněna, ne-li vyloučena možnost skrze poskytnuté finanční dary ("follow the money") a na jejich základě vytvořené vazby mezi donorem a obdarovaným ex ante či ex post odhalovat ony skutečné úmysly a zájmy a konkrétní způsoby jejich naplňování.

### ... A JEHO MYSTIFIKAČNÍ POTENCIÁL

Smutným však budiž konstatování, že současný trend v regulaci financování politických stran a volebních kampaní směřuje primárně k potírání samotného financování ze soukromých zdrojů jako takového a až sekundárně (pokud vůbec) k nastavení pravidel odpovídajících principu transparentnosti. Prevence proti korupci (boj s korupcí) se tak plně transformovala do podoby veřejného zájmu, legitimního účelu, jehož sledování a prosazování ospravedlňuje ingerenci veřejné moci do stranickopolitické a volební soutěže, a to v

---

<sup>26</sup> M. Shapiro k uvedené problematice přidává i příklady z pohledu donora, jenž se může až následně po poskytnutí finančních prostředků na volební kampaň u politické strany či jednotlivých kandidátů dovolávat „pocitu vděčnosti“ (appeal to gratitude) u daného držitele funkce či vyvíjet na něj jistý tlak pod hrozbou neposkytnutí obdobných finančních příspěvků v budoucnu či dokonce podpory přímým protivníkům. Srov. SHAPIRO, M.: Tamtéž, s. 388.

podobě přijetí příslušných regulačních nástrojů (opatření) jejich financování či vedení volební kampaně, které ve svém důsledku omezují (narušují) základní práva a svobody jednotlivců (kandidujících) nebo politických stran jako celku. Nástroje regulace, přijímané právě ve snaze zabránit potenciálnímu výskytu korupce v rámci soukromého financování politických stran, přináší zejména řadu restriktivních opatření, omezujících jak osoby dárců, tak i výši poskytnutých darů. Nezbytná pravidla a povinnosti, které by měly dbát principu otevřenosti (transparentnosti), jsou upozaděna na vedlejší kolej. Zjednodušeně řečeno, raději zakázat či striktně regulovat než hlídat. V důsledku toho bohužel došlo i k vytvoření několika mýtů „zaručeně efektivního řešení“, které však ve skutečnosti v rámci fungování politické soutěže i politického systému vyvolávají sebezničující a kontraproduktivní důsledky, které mohou daný stav ještě zhoršit či dokonce výrazně deformovat politickou soutěž jako celek. Nemalý díl viny za jejich výskyt lze přikládat i působení tzv. mystifikačního potenciálu boje s korupcí.

Téma korupce, lépe řečeno boje s korupcí totiž ovládlo veřejný prostor natolik, že se stalo politickým tématem číslo jedna a současně snad nejvíce skloňovaným politickým sloganem či heslem vůbec. Nemalé množství vlád, politických stran či jednotlivých politiků různých ideových a názorových proudů si jej svorně vetklo do svých programů, prohlášení či strategií. V důsledku této hypertrofie ovšem došlo i k jeho vyprázdnění a značnému pokřivení.<sup>27</sup> Jinými slovy, boj s korupcí začal být nově přichozími i dlouhodobě etablovanými politickými aktéry konkrétně na české politické scéně používán jako určité zaklínadlo pro přijetí různých opatření, zásadních změn a reforem, které se ovšem leckdy soustředí pouze na jeden či více negativních symptomů a skutečnou podstatu problému nicméně vůbec neřeší, příp. s bojem proti korupci jsou spojeny jen velmi vzdáleně a předkládány pouze jako vějička pro zisk pozitivního ohlasu. Tyto obecné teze lze plně vztáhnout i na problematiku regulace financování politických stran a volebních kampaní, a to zejména za situace, pokud se primárním či dokonce jediným účelem sledovaným přijímanou regulací stává právě boj s korupcí. Ačkoliv se tento sledovaný účel jeví na první pohled jako zcela přiléhavý a potřebný, mám za to, že v sobě skrývá rovněž určitou hrozbu, negativní aspekt, který může učinit onen samotný zásah do základních práv a svobod neproporcionálním a tedy za hranou ústavnosti a v praxi politické soutěže přinést řadu nežádoucích až nebezpečných důsledků pro její fungování.

Naznačený negativní aspekt všudypřítomného hesla či strategie boje s korupcí lze slovy V. Bělohradského<sup>28</sup>, naléznout v jeho tzv.

---

<sup>27</sup> V. Just trefně poznamenává, že slovo „korupce“ se stalo „nejvíce zkorumpovaným českým slovem“. Srov. JUST, V.: Blbá hra o korupci aneb Analýza jedné paralýzy, Revue prostor 90-91/2011.

<sup>28</sup> Srov. BĚLOHRADSKÝ, V.: Korupce jako filosofický problém, deník Právo - SALON, 12. 5. 2011.

mystifikačním potenciálu. Přidržíme-li se definice J. Nye, který korupci definuje jako "deviantní chování, spočívající ve zneužití postavení ve veřejné funkci pro dosažení soukromého zájmu, finančního, statusového nebo jiného zisku, služeb či protislužeb"<sup>29</sup>, pak lze korupci považovat za patologický projev deviantního chování, odchylku z akceptovaných a dodržovaných pravidel a tedy jev narušující daný systém (politickou soutěž) na těchto pravidlech založený, když daný aktér profitoval, maximalizoval svůj zisk právě díky porušení těchto pravidel, což by při jejich dodržování nebylo možné. Problém nastává, pokud se takové jednání stane nedílnou, setrvalou součástí systému, stranické a politické kultury, jako jedno z jeho nepsaných, na základě tiché dohody zúčastněných aktérů dodržovaných pravidel.<sup>30</sup> V takovém případě již nelze hovořit o ojedinělé deviaci, ale o systémové korupci, kterou J. C. Scott považuje za „neformální politický systém, který je skrytě a velmi úzce (často i v institucionalizované podobě) propojen se systémem formálním a jeho institucemi, pravidly i procedurami“<sup>31</sup>, příp. a lépe dle V. Bělohradského o „rozsáhlé a rozvětvené subkultuře, s hlubokými kořeny v minulosti, legitimizujícími pojetí politiky jako distribuci privilegií (namísto pravidel) mezi klientelistickými sítěmi.“<sup>32</sup> V prostředí této subkultury jsou rozostřeny samotné hranice mezi legálním a nelegálním jednáním, čímž dochází k legitimizaci korupčního či neférového jednání, a to bez ohledu na skutečnost, že obecně ve společnosti je i nadále vnímáno negativně a považováno za nemorální, korupční či nelegální.

Klíčovou strategií zde se stává neustálé nalézání způsobů, jak odolat nárazovému společenskému tlaku volajícímu po reformě a nastavení nových (přísnějších) pravidel, příp. pokud společenský tlak dosáhne určité intenzity, že přinutí samotné aktéry soutěže dokonce

---

<sup>29</sup> Cit. dle VYMĚTAL, P.: Typologie korupce, in. DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii, Brno: MPÚ 2006, s. 13. M. Philp přichází s více podrobnou definicí korupce ve veřejné sféře, která musí naplňovat čtyři základní znaky: 1. držitel veřejné funkce, 2. svým jednáním porušuje zákonem či jinými normami stanovená pravidla pro řádný výkon této funkce, 3. a dostává se tedy do rozporu s veřejným zájmem, v jehož prospěch má svou funkci vykonávat, 4. a to vše za účelem sledování partikulárních (soukromých) zájmů třetí strany, kterou odměňuje různými službami či výhodami, ke kterým by jinak tato třetí strana nemohla mít přístup. PHILP, M.: Conceptualizing political corruption, in HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSTON, M. (eds.), Political Corruption: Concepts and Contexts, New Brunswick: Transaction Publishers 2002.

<sup>30</sup> Typickým příkladem je financování politických stran v Itálii či Španělsku v 80. a 90. letech minulého století.

<sup>31</sup> Cit. dle NAXERA, V.: Korupce a postkomunismus, 14 Středoevropské politické studie 2-3/2011, s. 252.

<sup>32</sup> Srov. BĚLOHRADSKÝ, V.: Tamtéž.



změnit či přijmout zcela nová pravidla<sup>33</sup>, pak se tato strategie mění na nalézání způsobů, jak tato pravidla (zejména legálním, často však i nelegálním způsobem) obejít, využít jejich nedokonalostí, ať již v jejich samotném nastavení nebo v jejich neefektivním vynucování. Pokud je tedy financování politických stran založeno na systematickém porušování nebo obcházení pravidel (zákonných požadavků) ze strany všech či většiny aktérů, tj. kde již téměř žádná politická strana nehraje podle stanovených (psaných či nepsaných) pravidel, neboť jejich dodržování by snižovalo jejich šance na úspěch, pak takové jednání již nelze považovat za korupční, deviantní odchylku z pravidel či selhání jednotlivců, ale naopak se na základě tiché dohody aktérů samo stává pravidlem a pevnou součástí nového systému (subkultury), na něm založeným. Z tohoto pohledu pak v rámci financování politických stran a volebních kampaní není primárním problémem korupce či hrozba jejího potenciálního výskytu, ale právě trvalejší existence systému (subkultury), založeného na zmíněných pravidlech a vzorcích chování, jemuž je (potenciálně) korupční prostředí vlastní.<sup>34</sup>

A právě zde se nejvíce projevuje onen mystifikační potenciál strategie boje s korupcí v rámci regulace financování politických stran či volebních kampaní, kdy v důsledku neochoty akceptovat existenci takového systému je od něj odváděna pozornost, a to především neustálým zdůrazňováním falešné skutečnosti, že výskyt skandálů spojených s financováním politických stran či volebních kampaní kandidátů představuje pouze ojedinělé selhání, deviantní chování některých aktérů. V rámci reformy financování politických stran neustále omílané heslo potřeby boje s korupcí a potřeby zabránit potenciální hrozbě výskytu korupce proto může ve skutečnosti bránit

---

<sup>33</sup> Samozřejmě nelze pominout situace, kdy je přijetí těchto pravidel skrytě motivováno jinými, partikulárními zájmy zainteresovaných aktérů, čímž se podmínky a pravidla systému (soutěže) stávají pro ně ve skutečnosti ještě výhodnějšími.

<sup>34</sup> Právě na důsledném rozlišení mezi ideálním („správným“) fungováním systému a chováním, které se od tohoto ideálu významně odklání, je jeho deviací, lze pak přistoupit k hodnocení daného chování jako korupčního. Za situace, kdy však samotné vymezení „ideálního fungování systému“ je pokřiveno či postupně dochází k jeho re-definici, pak se současně mění i hodnocení daného chování, původně považovaného za deviantní. V tomto ohledu je tedy nezbytné korupci považovat za koncept odvozený od konceptu řádného, ideálního fungování systému či instituce. Pokud se chování a jednání aktérů původně hodnocené jako korupční stane trvalým či dlouhodobě dodržovaným pravidlem, pak nezbytně dochází i k přeměně povahy systému. Blíže k tomu srov. THOMPSON, D. F.: Ethics in Congress: From individual to institutional corruption, Washington: Brookings Institution Press 1995, s. 28, či HELLMAN, D.: Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy, 111 Michigan Law Review 2012, s. 1386 – 1421. Uvedení autoři vycházejí z jednoduchého příměru korupce jako choroby (systému), přičemž lékař léčící jakoukoliv chorobu orgánu samozřejmě musí nejdříve mít znalosti o jeho zdravém fungování, aby byl schopen rozpoznat nezdravý (odchylný) stav a možnosti jeho léčby.

žádoucí změně chování, pravidel i přeměně samotného systému (subkultury). Takový přístup pak má logicky i neblahé konsekvence pro hledání vhodného způsobu řešení, neboť jej redukuje pouze na problém ojedinělého selhání jednotlivých subjektů a tedy konkrétního „překročení hranice mezi legálním a nelegálním, mezi špinavými a čistými penězi, tj. na problém trestání zkorumpovaných jednotlivců a skupin.“<sup>35</sup> Na žádoucí změnu takto pokřiveného systému (subkultury) ovšem nestačí pouze a jedině nástroje právní regulace (především trestněprávní normy), které jsou přijímané především ve snaze zabránit výskytu takových ojedinělých selhání. Ke změně tohoto systému (subkultury), jeho pravidel a dlouhodobých vzorců chování jeho aktérů jsou totiž nezbytné rovněž a dle mého názoru především použít mimoprávní nástroje, jejichž použití může takové chování daných aktérů významným způsobem sankcionovat. V prostředí stranickopolitické či volební soutěže lze za takový nástroj označit zejména systematický společenský tlak, založený na dostatečné informovanosti společnosti, a s ním spojené pověstné „skládání účtů“ těmto aktérům ve volbách.<sup>36</sup>

## BEZZUBÉ PROSTŘEDKY ÚČEL NESVĚTÍ

S ohledem na výše uvedené tak zavedení samotných limitů na celkové výdaje na volební kampaň jednotlivého kandidáta, aniž by byly doplněny i o jiné regulační nástroje, sledovaný účel (boj s korupcí) naplnit zdaleka nemůže. Jedná se tak o nástroj zcela nevhodný, který za určitých okolností může onen negativně vnímaný stávající stav ještě zhoršit, potenciál výskytu korupce zvýšit nebo dokonce vést k pokřivení politické soutěže jako takové. Za tyto "určité okolnosti" považuji přístup českého zákonodárce k regulaci financování volebních kampaní v prezidentské volbě, učiněný ve VolPrez. Zákonodárce zde totiž zcela rezignoval na žádoucí a potřebnou regulaci příjmové stránky prezidentské volební kampaně. Na rozdíl od právní úpravy financování politických stran, která je ovšem sama o sobě spíše nedostatečnou a zastaralou, mohou prezidentští kandidáti finanční prostředky pro svou volební kampaň v soukromé sféře hledat a čerpat prakticky od kohokoliv a odkudkoliv, tj. včetně prostředků z veřejných rozpočtů, od státních podniků a také včetně zahraničního kapitálu (!), a to v libovolné výši, což je u politických stran vyloučeno. Jediným zákonným omezením je onen čtyřicetimilionový limit a povinnost je zveřejnit. Hypoteticky tak mohla nastat situace, že kandidát mohl svou volební kampaň financovat pouze prostřednictvím jediného movitého dárce. Původní účel v omezení vlivu velkých finančních prostředků na volební soutěž

---

<sup>35</sup> Cit. dle BĚLOHRADSKÝ, V.: Tamtéž.

<sup>36</sup> Sportovní terminologií vyjádřeno, aktérům, kteří odmítají dodržovat nastavená pravidla hry a neustále je porušují, resp. odmítají přijmout pravidla nová, je prostřednictvím volebního výsledku možné udělit žlutou a příp. posléze i červenou kartu, která zapříčiní jejich dočasné vyřazení ze hry a v případě velmi závažných porušení pravidel by mohla mít za následek i udělení doživotního distanc.

zde jaksi ztrácí opodstatnění. Pro charakter volební a politické soutěže vždy pozitivní snaha kandidátů přesvědčovat širokou veřejnost a získávat finanční prostředky od co největšího počtu malých dárců se pro kandidáta, za kterým stojí silný soukromý kapitál, stává nepotřebnou a není k ní ani nijak motivován či povinován. Navíc ani tento kapitál není nevyčerpatelný a bylo by bláhové se domnívat, že bude rovnoměrně rozdělen mezi většinu kandidujících. Naopak ony skryté zájmy a motivy držitelů velkého množství finančních zdrojů se budou soustředit především okolo silných, většinou stranických kandidátů, u nichž jsou osobně přesvědčeni, že se jim jejich „investice“ nějakým způsobem navrátí.

Obdobným způsobem je možné argumentovat i ve vztahu k regulaci výdajů vynaložených ve prospěch daného kandidáta třetími osobami. Do jisté míry lze jako racionální akceptovat konkrétní účel regulace těchto výdajů, které bezesporu představují způsob, jakým hravě obejít zákonem stanovené limity na celkové výdaje. Akceptovat již ovšem nelze způsob, jakým tak činí zákonodárce ve VolPrez použitím vágního a nejednoznačného vymezení „výdajů, které uhradily nebo se zavázaly uhradit za kandidáta třetí osoby“ a zákazem anonymní politické reklamy v době volební kampaně.<sup>37</sup> Zákonodárce jednak velmi naivně podceňuje vynalézavost a důvtip jednotlivců či skupin, sledujících snahu o „nákup vlivu“, v objevování způsobů, jak podpořit „svého“ kandidáta a přitom tak činit bez ověřitelné vazby na něj. Jednak je v praxi téměř nemožné odlišit výdaje vynaložené v souvislosti s volební kampaní jednotlivého kandidáta od tzv. nezávislých výdajů, vynaložených soukromou osobou na publikaci politického názoru k určité otázce, programu či schopnostem kandidáta ve snaze přispět do politické diskuze, která je v rámci volebního klání vesměs prospěšná. I zde pak opětovně vyvstává zásadní problém v podobě absence jasného vymezení a ohraničení doby trvání volební kampaně, je-li to ovšem vůbec reálně možné.

Zákonem předvídaný kontrolní mechanismus ve formě následného (tj. již v době po vyhlášení výsledků voleb) soudního přezkumu<sup>38</sup> v rámci řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně rovněž považuji za problematický a neefektivní. Předně Městský soud v Praze, příp. následně Nejvyšší správní soud měly být povolány k rozhodování ve věci, jejíž složitost a hloubku z hlediska dokazování si lze stěží představit. V. Šimíček zdůrazňuje, že městský soud bude rozhodovat o tom, zda v souvislosti s volbou prezidenta republiky došlo k porušení pravidel financování volební kampaně a) přijetím finančních prostředků nebo jiného plnění

---

<sup>37</sup> § 37 odst. 2 VolPrez.

<sup>38</sup> Mandátnímu a imunitnímu výboru Senátu, o němž se VolPrez zmiňuje v § 38, žádné kontrolní a sankční pravomoci svěřeny nejsou. Nicméně i on byl postaven před velmi komplikovaný úkol v podobě zajištění podmínek pro vykonání auditu financování volebních kampaní jednotlivých kandidátů, aniž by byly jeho podmínky blíže stanoveny blíže, určena pravidla pro výběr auditorů a koneckonců i způsob úhrady nákladů.

ocenitelného v penězích, u něhož není znám či uveden skutečný původ, b) překročením limitu výdajů na volební kampaň a c) porušením povinnosti vést o financování volební kampaně účetnictví nebo je zveřejnit.<sup>39</sup> Realita však tyto obavy do jisté míry rozptýlila, neboť (aspoň si nejsem vědom) žádné relevantní (co do povahy vznesených námitek a argumentů) řízení v této věci zahájeno nebylo, což ovšem na druhou stranu do jisté míry prokazuje na "smysluplnost" a reálnou využitelnost tohoto kontrolního mechanismu v praxi. Závažnější budiž ovšem skutečnost, že nad rámec procesních institutů volebního soudnictví je případným navrhovatelům dán zákonem do rukou další, velmi nejednoznačně vymezený nástroj, prostřednictvím něhož mohou být zpochybněny výsledky volby prezidenta republiky. Závažné porušení pravidel financování volební kampaně totiž lze samo o sobě hodnotit jako popření principu rovnosti podmínek pro přístup k voleným veřejným funkcím, příp. pravidel garantujících a chránících svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti, což nelze zhojit „pouhou“ finanční sankcí, jak předvídá VolPrez, ale je možné v něm spatřovat právě důvod vedoucí ke zneplatnění volby samotné. To vše v období až několika měsíců po vyhlášení výsledků voleb.

## ZÁVĚR

Ačkoliv jsou výše naznačené pochyby o ústavnosti limitů na celkové výdaje na volební kampaň jednotlivého prezidentského kandidáta i ostatní kritické výtky na adresu VolPrez a jeho dílčí úpravy problematiky financování prezidentské volební kampaně spíše teoretického rázu, realita předvolebního boje a aplikace zákonem upravených kontrolních mechanismů, které postrádají provázanost s obdobnými instituty v ostatních volebních zákonech či procesních předpisech, prokázala, že to jsou výtky do značné míry oprávněné a s ohledem na připravovaný Volební kodex i stále aktuální. Z tohoto hlediska by bylo velmi zajímavé sledovat, jak by se případně s vznesenou námitkou protiústavnosti limitů na celkové výdaje na volební kampaň vypořádal Ústavní soud, pokud by se jí tedy meritorně vůbec zabýval.

## Literature:

- ALEMANN, U. von.: Party Finance, Party Donations and Corruption: The German Case, in. DELLA-PORTA, D., ROSE-ACKERMAN, S. (eds.), *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy Corruption*. Baden-Baden: Nomos 2002, s. 102 - 117.

---

<sup>39</sup> Srov. ŠIMÍČEK, V.: Soudní přezkumy politických procesů, in. SMÉKAL, H.; POSPÍŠIL, I.: *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?*, Brno: MPÚ 2013, s. 60 - 69.

- BĚLOHRADSKÝ, V.: Korupce jako filosofický problém, deník Právo - SALON, 12. 5. 2011.
- CORRADO, A. (ed.): The New Campaign Finance Sourcebook, Washington: The Brookings Institution Press 2005.
- FOLEY, E. B., Equal-Dollars-Per-Voter: A Constitutional Principle of Campaign Finance, 94 Columbia Law Review 1994, s. 1204n.
- GÉRARD-VARET, L. A., KOLM, S. CH., YTHIER, J. M. (eds.): The economics of reciprocity, giving and altruism. Londýn: Palgrave MacMillan 2000.
- GOTTLIEB, S.: The Dilemma of Election Campaign Finance Reform, 18 Hofstra Law Review 1989, s. 213 – 278.
- HELLMAN, D.: Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy, 111 Michigan Law Review 2012, s. 1386 – 1421.
- JUST, V.: Blbá hra o korupci aneb Analýza jedné paralýzy, Revue prostor 90-91/2011.
- KOKEŠ, M.: Judikatura NSS: volba prezidenta republiky, Soudní rozhledy 7-8/2013, s. 248 - 252.
- KOß, M.: Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag 2008.
- LA RAJA, R.: Small Change: money, political parties and campaign finance reform, Ann Arbor: University of Michigan Press 2008.
- LOWENSTEIN, D.: On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted, 18 Hofstra Law Review 1989, s. 301 – 364.
- NAXERA, V.: Korupce a postkomunismus, 14 Středoevropské politické studie 2-3/2011, s. 252.
- OUTLÝ, J.: Strany a stát, volby a finance, Olomouc: Periplum 2003.
- PHILP, M.: Conceptualizing political corruption, in HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSTON, M. (eds.), Political Corruption: Concepts and Contexts, New Brunswick: Transaction Publishers 2002.
- ROSE-ACKERMAN, S.: Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, Cambridge: University Press 1999.
- SHAPIRO, M.: Corruption, Freedom and Equality in Campaign Financing, 18 Hofstra Law Review 1989, s. 385 – 394.
- SULLIVAN, K. M.: Political Money and Freedom of Speech, 30 UC Davis Law Review 1996, s. 663n.
- ŠIMÍČEK, V.: Obchodně tržní způsob vedení volební kampaně, nebo kupování hlasů voličů, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), Volby: svátek demokracie či pletich?, Brno: Masarykova univerzita 2012, s. 66 – 80.

- ŠIMÍČEK, V.: Soudní přezkumy politických procesů, in. SMÉKAL, H.; POSPÍŠIL, I.: Soudcokracie, nebo judicializace politiky?, Brno: MPÚ 2013, s. 60 - 69.
- THOMPSON, D. F.: Ethics in Congress: From individual to institutional corruption, Washington: Brookings Institution Press 1995.
- VYMĚTAL, P.: Typologie korupce, in. DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii, Brno: MPÚ 2006, s. 13n.
- WAGNEROVÁ, E.: Úvod, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: Listina základních práv a svobod s komentářem, Praha: Wolters Kluwer, s. 1 - 29.
- WRIGHT, J. S.: Politics and the constitution: Is money speech, 85 Yale Law Journal 1975, s. 1001n.
- YOUN, M. (ed.), Money, Politics, and the Constitution: beyond Citizens United, New York: The Brennan Center for Justice at NYU School of Law 2010.

Contact – email

*marian.kokes@law.muni.cz*

# VOLBA PREZIDENTA REPUBLIKY

ZDENĚK KOUDELKA

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Zavedením přímé volby prezidenta se náš stát dostal mezi naprostou většinu republik, kde prezidenta volí přímo bez ohledu na to, zda jsou prezidentské, poloprezidentské či parlamentní. Text se kriticky věnuje dosavadnímu způsobu volby a porovnává jej s volbami prezidenta jinde i s volbami dřívějších československých prezidentů.

## Key words in original language

Prezident republiky.

## Abstract

By introducing direct presidential elections, our state joined the overwhelming majority of the republics where presidents are elected directly regardless the fact whether the republics are presidential, semi-presidential or parliamentary. The text reviews the current method of election and compares it with elections in other countries.

## Key words

President of republic.

## 1 Podmínky volitelnosti

Ústava podmínky volitelnosti (pasivní volební právo) na funkci prezidenta nestanoví přímo, ale odkazem na podmínky volitelnosti do Senátu. Podmínky volitelnosti jsou:

a) státní občanství. Pro volbu není vyžadována žádná minimální délka státního občanství či dokonce podmínka občanství od narození<sup>1</sup> nebo

---

<sup>1</sup> V USA a Estonsku se může stát prezidentem jen ten, kdo získal občanství narozením a v případě USA dále bydlí 14 let v USA. Naturalizovaní občané jsou z volby vyloučeni. Čl. II oddíl 1 Ústavy USA ze 17. 9. 1787. § 79 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992. JAN FILIP, JAN SVATONĚ: *Státověda*. 5. vydání Praha 2011, ISBN 978-80-7357-685-1, s. 233.

V Litvě může být zvolena osoba, která je státním občanem svým původem (získala jej narozením nebo může prokázat původ od občanů meziválečného litevského státu, není to naturalizovaná osoba nelitevského původu) a žije v Litvě alespoň 3 poslední roky. Čl. 78 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992. Rovněž ve Finsku musí být prezident rodilým finským občanem – § 54

podmínka minimální délky pobytu ve státě. Pokud má někdo dvojí státní občanství, hledí se na něj jen jako na našeho státního občana. Jeho kandidatura je možná.<sup>2</sup> Ovšem, aby se osoba s dvojitým státním občanstvím stala prezidentem, je nežádoucí stav. Někdy může tento nežádoucí stav působit i groteskně. Například, když by náš prezident jako vrchní velitel musel nastoupit do vojenské služby v cizím státě, jehož je také občanem v hodnosti např. vojína či desátníka. A až hraniční je situace, kdy by oba státy byly ve vzájemném konfliktu. V ústavním právu původně platila zásada, že člověk má být občanem jen jednoho státu. Dnes již to u nás neplatí. Ale rozumný požadavek na veřejné činitele, včetně prezidenta, je, aby se věnovali službě svému státu plně a tato služba nebyla narušena žádnými závazky k jiným státům. Opačný přístup je v monarchiích, kde se občas lze setkat s personální unií, kdy jedna osoba je hlavou dvou či více států (Británie, Kanada, Austrálie). Výjimkou je i francouzský prezident, který je virilním knížetem andorrským.

Ústavní listina z roku 1920 stanovila jako podmínku volitelnosti státní občanství bez ohledu na způsob nabytí. Protože volitelný za prezidenta republiky mohl být jen občan volitelný do Poslanecké sněmovny, bylo nutné, aby na základě volebního řádu do Poslanecké sněmovny měla kandidující osoba státní občanství alespoň tři roky.<sup>3</sup>

Po vzoru třetí Francouzské republiky<sup>4</sup> některé republiky vylučují příslušníky bývalých panovnických rodů z možnosti získat prezidentský úřad. V Čechách, na Moravě a Slezsku je možná kandidatura bývalého příslušníka vládnoucí dynastie Habsbursko-Lotrinské, jakožto nositelů titulů bývalého českého krále, slezského vévody a moravského markrabího, pokud by splňoval obecné požadavky volitelnosti. Původně sice ústavní zákon z roku 1920 stanovil nemožnost nabytí československého státního občanství pro

---

Ústavy Republiky Finsko z 11. 6. 1999. V Portugalsku musí být občanem portugalského původu – čl. 122 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976.

V Řecku je vyžadován i řecký původ otce nebo od roku 2001 matky, neboť prezidentem může být zvolen občan, který je potomkem řeckého otce nebo matky a státním občanem alespoň 5 let. Čl. 31 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1975. JAN FILIP: K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 72.

<sup>2</sup> V Lotyšsku se osoba s dvojitým státním občanstvím nesmí stát prezidentem. Bod 37 Ústavy Republiky Lotyšsko z 15. 2. 1922.

<sup>3</sup> § 56 ods. 2 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. § 5 volebního řádu do Poslanecké sněmovny č. 123/1920 Sb. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 6-7.

<sup>4</sup> Zákon ze 4. 8. 1884 vylučující kandidaturu příslušníků rodu Kapetovců (Bourbonů a Orleanských) a Bonapartů.



příslušníky tohoto rodu, a pokud jej měli, československého občanství je zbavoval.<sup>5</sup> Nicméně tento zákaz se vztahoval na československé občanství a dnes žádný obdobný zákaz k občanství České republiky neexistuje. Například Rakouská republika kandidaturu příslušníka bývalého vládnoucího rodu vylučovala až do roku 2011 a italská ústava do roku 2002.<sup>6</sup>

b) věk alespoň 40 let. V Evropě je věková podmínka obvyklá s tím, že nejvyšší je požadována v Itálii - 50 let.<sup>7</sup> Častěji stačí věk 35 let, který byl vyžadován v Československu 1920-608 a platí na Kypru,<sup>9</sup> v Irsku,<sup>10</sup> Maďarsku,<sup>11</sup> Polsku,<sup>12</sup> Portugalsku,<sup>13</sup> Rakousku.<sup>14</sup>

---

<sup>5</sup> § 17 ústavního zákona č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabytí a pozbytí státního občanství a práva domovského v republice Československé. Tento ústavní zákon byl dekonstitucionalizován § 177 ods. 2. Ústavy č. 150/1948 Sb. Za sporné označuje povahu tohoto ústavního zákona Jan Filip. Ovšem tento ústavní zákon s právní silou zákona již nelze použít, protože se týká občanství československého státu a dále pro aplikační přednost zákona o státním občanství České republiky dle čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem Československa. Navíc je aplikační přednost dána i časově podle zásady mladší právní předpis stejné právní síly ruší starší. JAN FILIP: K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 74.

<sup>6</sup> Čl. 60 ods. 3 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920 (dále i jen Ústavy Rakouské republiky) ve znění zákona měnicího volební právo s ústavním ustanovením z 16. 6. 2011, BGBl.I č. 43/2011 (v Rakousku může být v rámci obvyklého zákona ústavní ustanovení schvalované ústavní většinou – čl. 44 ods. 1 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky). Odst. 1 a 2 bodu XIII Ustanovení přechodných a závěrečných Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947, zrušeny ústavním zákonem ze 7. 2. 2002.

<sup>7</sup> Čl. 84 Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947.

<sup>8</sup> § 56 ods. 2 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. § 67 ods. 1 Ústavy č. 150/1948 Sb.

<sup>9</sup> Čl. 40 pís. b) Ústavy Kyperské republiky z 16. 8. 1960.

<sup>10</sup> Čl. 12 Ústavy Irské republiky.

<sup>11</sup> Čl. 10 ods. 1 části Stát Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, kdy byla podepsána prezidentem na Velikonoční pondělí (Zemským sněmem přijata 18. 4. 2011). Dříve čl. 29a ods. 2 Ústavy Republiky Maďarsko z 18. 8. 1949 ve znění ústavního zákona č. 31 z roku 1989. IVAN HALÁSZ: Nový maďarský Základní zákon a změny v ústavním soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2011, ISSN 1210-9126, s. 53-60, <http://www.law.muni.cz/dokumenty/12449>

<sup>12</sup> Čl. 127 ods. 3 Ústavy Polské republiky z 2. 4. 1997.

Minimální věk 40 let je vyžadován v Estonsku,<sup>15</sup> Litvě,<sup>16</sup> Lotyšsku,<sup>17</sup> Německu,<sup>18</sup> Slovensku<sup>19</sup> a Řecku.<sup>20</sup> Ve Francii je organickým zákonem vyžadován jen věk 23 let.<sup>21</sup>

c) omezení opakované volby nejvýš dvakrát po sobě. Omezení na dvakrát po sobě mělo zabránit možnému zneužití moci dlouhodobým výkonem funkce. V parlamentních republikách je toto omezení nejednoznačné, když se neomezuje opakování funkce premiéra, byť má více moci než prezident. Z tohoto důvodu je omezení opakované volby hlavy státu neopodstatněné. Pro demokratický režim je důležitá vláda na čas. Že po stanovené době má lid nebo volitelský sbor možnost svobodně znovu rozhodnout o obsazení úřadu prezidenta. V USA byla omezenost opakované volby zavedena až ústavním dodatkem z roku 1947.<sup>22</sup> V USA je historickým paradoxem, že pokud by omezení volby platilo dříve, Franklin Delano Roosevelt, s kterým je spojena vítězná účast USA ve 2. světové válce, by opustil prezidentský úřad v lednu 1941, ještě před vstupem USA do války 7. 12. 1941. F. D. Roosevelt byl zvolen prezidentem čtyřikrát po sobě – 1932, 1936, 1940 a 1944, aniž by to nějak ohrozilo americkou demokracii. Ve Francii bylo zavedeno omezení opakované volby až roku 2008.<sup>23</sup> Navíc v USA, Rakousku, Maďarsku, Polsku a Irsku je

---

<sup>13</sup> Čl. 125 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976.

<sup>14</sup> Čl. 60 ods. 3 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920.

<sup>15</sup> § 79 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992.

<sup>16</sup> Čl. 78 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992.

<sup>17</sup> Bod 37 Ústavy Republiky Lotyšsko z 15. 2. 1922.

<sup>18</sup> Čl. 54 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

<sup>19</sup> Čl. 103 ods. 1 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z. V letech 1992-99 byla věková podmínka jen 35 let.

<sup>20</sup> Čl. 31 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1976.

<sup>21</sup> MICHEL PEROTTINO: *Prezident republiky ve Francii. Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 143.

<sup>22</sup> Omezení je zde přísnější, když platí nejvýš dvakrát. Tedy nejen dvakrát po sobě. Pokud nastupuje viceprezident na úřad prezidenta, může být volen dvakrát, pokud slouží jako prezident za svého předchůdce, jemuž dělal viceprezidenta, méně než dva roky. Jinak může být volen jen jednou. Dodatkový čl. XXII z roku 1947 k Ústavě USA, ratifikován 1951.

<sup>23</sup> Ústavní zákon z 23. 7. 2008 č. 2008-724.

možné pouze jedno opakované zvolení vůbec, tedy nejen po sobě.<sup>24</sup> Neomezené opakování je umožněno ve Švýcarsku, kde se to však ústavní zvyklostí neděje, na Islandu<sup>25</sup> a Kypru.<sup>26</sup>

Možnost opětovné volby je i znakem důvěry voličů, kdy prezident, který se chce znovu ucházet o znovuzvolení, musí vykonávat funkci s ohledem na dobré vyhlídky svého znovuzvolení. Jaroslav Krejčí tento prvek nepovažuje za projev politické odpovědnosti, což spojuje jen s možností sesadit prezidenta během jeho volebního období, aniž jedná protiprávně. Krejčí podporuje opakovanou volitelnost slovy: „...má vyloučení opětné volby nevýhodu, že zbavuje národ možnosti využití schopnosti vynikající hlavy státu. Je málo osob, které jsou způsobilé zastávat prezidentský úřad nadaný velkou pravomocí. Najde-li se taková, bylo by zločinem znemožnit její opakovanou volbu předpisem vydaným pod zorným úhlem lidské slabosti a nedokonalosti.“<sup>27</sup>

V Čechách, na Moravě a ve Slezsku je nyní zakázána jen bezprostředně třetí opakovaná volba. Pokud se úřadu ujme jiný prezident, může být předchozí následně znovu dvakrát po sobě zvolen, byť by jeho nástupce a předchůdce v jedné osobě nedokončil celé volební období. Tedy přetržka nemusí činit 5 let.<sup>28</sup> To je rozdíl od Ústavní listiny z roku 1920 i Ústavy z roku 1948, které zamezovaly

---

<sup>24</sup> Dodatkový čl. XXII z roku 1947 k Ústavě USA. Stejně přísné omezení opětovného zvolení jen jednou má čl. 10 ods. 3 části Stát Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, kdy byla podepsána prezidentem na Velikonoční pondělí (dříve čl. 29a ods. 3 Ústavy Republiky Maďarsko z 18. 8. 1949 ve znění ústavního zákona č. 31 z roku 1989), čl. 127 ods. 2 Ústavy Polské republiky z 2. 4. 1997, čl. 12 ods. 3 bod 2 Ústavy Irské republiky. JAN FILIP, JAN SVATONĚ: *Státověda*. 5. vydání Praha 2011, ISBN 978-80-7357-685-1, s. 233.

<sup>25</sup> Pětkrát byl zvolen prezidentem Islandu profesor politologie Ólafur Ragnar Grímsson v letech 1996, 2000, 2004, 2008, 2012. Jedná se o nejčastěji voleného prezidenta v Evropě.

<sup>26</sup> TOMÁŠ LEBEDA: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 43.

<sup>27</sup> JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha 1935, s. 129-130.

<sup>28</sup> Vladimír Sládeček považuje nutné, aby přetržka mezi druhou a třetí volbou byla alespoň 5 let, neboť jiná varianta „*nevyhovuje účelu ustanovení*“. Sám však uvádí, že ústava tento požadavek nestanoví. Sládečkův názor je nutné odmítnout, protože v tak významné věci musí být omezení volitelnosti stanoveno výslovně a ne účelovými výklady, které nemají oporu v ústavě. VLADIMÍR SLÁDEČEK, VLADIMÍR MIKULE, JINDŘIŠKA SYLLOVÁ: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha 2007, ISBN 978-80-7179-869-9, k čl. 56 bod 8, s. 423.

třetí volbě po sobě s výjimkou T. G. Masaryka a E. Beneše a zároveň stanovovaly, že přetržka musí činit 7 let,<sup>29</sup> což bylo tehdy řádné funkční prezidenta republiky.

## 2 Průběh volby

### 2.1 Volby do roku 2012

Prezidenta volil Parlament na společné schůzi obou komor. Volbu byl Parlament povinen provést v posledních 30 dnech volebního období stávajícího prezidenta. Tato lhůta byla pořádková a její nedodržení nemělo právní následky. V případě předčasného uvolnění funkce pak do 30 dnů. Vlastní průběh volby upravoval volební řád pro volbu prezidenta, což byla příloha zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.<sup>30</sup> I když se konala společná schůze, hlasovali poslanci a senátoři odděleně o podaných návrzích, včetně procedurálních a pro přijetí muselo dojít ke shodnému výsledku. Jedna sněmovna nemohla přehlasovat druhou. Tak to potvrdovala praxe voleb od roku 1998 po vzniku Senátu roku 1996.

Navrhovat kandidáta bylo oprávněno nejméně deset poslanců nebo deset senátorů. Prezidentem republiky byl zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců i nadpoloviční většinu hlasů všech senátorů. Nezáskal-li žádný z kandidátů nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců a všech senátorů, konalo se do čtrnácti dnů druhé kolo volby. Do druhého kola postupoval kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně, a kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů v Senátu. Bylo-li více kandidátů, kteří získali stejný nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně, nebo více kandidátů, kteří získali stejný nejvyšší počet hlasů v Senátu, sečetly se hlasy odevzdané pro ně v obou komorách. Do druhého kola postupoval kandidát, který takto získal nejvyšší počet hlasů. Ve druhém kole byl zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců i nadpoloviční většinu hlasů přítomných senátorů. Nebyl-li prezident republiky zvolen ani ve druhém kole, konalo se do čtrnácti dnů třetí kolo volby, v němž byl zvolen ten z kandidátů druhého kola, který získal nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců a senátorů. I zde však musely být obě komory usnášeníschopné.<sup>31</sup> Nebyl-li prezident republiky zvolen ani ve třetím kole, konaly se nové volby.

Paradoxně mohla nastat situace, že do druhého kola nepostoupil kandidát s největším ziskem hlasů poslanců i senátorů, protože nebyl

---

<sup>29</sup> § 58 ods. 7 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. § 70 Ústavy č. 150/1948 Sb.

<sup>30</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>31</sup> PETR MLSNA: Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník* 1/2009, ISSN 0231-6625, s. 53-54.

první ani v Poslanecké sněmovně, ani v Senátu. Ukažme si to na příkladu prvního kola volby kandidátů A, B, C, kdy sice kandidát B je v rámci Parlamentu nejsilnější, ale do druhého kola postupuje kandidát A z Poslanecké sněmovny a kandidát C ze Senátu. Nejsilnější kandidát B do druhého kola nepostupuje.

	A	B	C
Poslanecká sněmovna	80	79	41
Senát	4	38	39
Parlament	84	117	80

Náš systém nepřímé prezidentské volby 1993-2013 vycházel z nesprávného předpokladu volební soutěže komor a nikoliv politických stran. Jako kdyby nesoutěžili kandidáti političtí, ale kandidáti jedné nebo druhé komory. To vedlo k taktizování v prvním kole. V roce 2003 při druhé neúspěšné volbě prezidenta 24. 1. 2003 byl návrh volební taktiky sociální demokracie takový, že poslanci podpoří sociálně demokratického kandidáta Miloše Zemana, ale sociálnědemokratičtí senátoři podpoří v prvním kole kandidátku Jaroslavu Moserovou.<sup>32</sup> Vzhledem k tomu, že sociální demokracie měla největší poslanecký klub, předpokládalo se, že z Poslanecké sněmovny postoupí Miloš Zeman. Cílem taktiky sociálnědemokratických senátorů bylo zabránit postupu Zemanova nejsilnějšího konkurenta Václava Klause ze Senátu. Tato taktika byla neúspěšná pro rozkol v sociální demokracii. Sociálnědemokratický premiér a předseda strany Vladimír Špidla a jeho první místopředseda Stanislav Gross se báli silné osoby Miloše Zemana a cítili ho jako vnitrostranickou konkurenci. Proto někteří sociálnědemokratičtí poslanci nevolili v tajné volbě Miloše Zemana a on z Poslanecké sněmovny nepostoupil. Nejvíce hlasů získal Václav Klaus. V Senátu podle očekávání skončil v prvním kole Václav Klaus jako druhý za Jaroslavu Moserovou, která získala 43 hlasů senátorů. V druhém i třetím kole již tolik hlasů Jaroslava Moserová nezískala. Do druhého kola volby postoupil Václav Klaus, který získal celkem 121 hlasů poslanců a senátorů (89 poslanců, 32 senátorů), a Jaroslava Moserová, která získala celkem jen 68 hlasů poslanců a senátorů (25 poslanců, 43 senátorů). Miloš Zeman, který získal 83 hlasů poslanců a senátorů (78 poslanců, 5 senátorů), do druhého kola nepostoupil, byť měl mezi

---

<sup>32</sup> Autor byl jako vedoucí Ústavněprávní skupiny Poslaneckého klubu sociální demokracie účasten jednání klubů poslanců a senátorů o taktice volby prezidenta v roce 2003.

voliteli celkově větší podporu než Moserová.<sup>33</sup> Protizemanovské jednání některých sociálnědemokratických poslanců roku 2003 umožnilo, aby se Miloš Zeman stal v roce 2013 prvním přímo zvoleným prezidentem, čímž vstoupil do dějin ústavního práva v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. To je krásný příklad nezamýšlených důsledků určitého, jinak velmi promyšleného jednání – to jsou ty paradoxy.

Neúčelnost takového volebního systému nepřímé volby prezidenta vyvstane ve srovnání s volbou za první Československé republiky. V první i druhé volbě (kole) byla sice vyžadována třipětinová většina při přítomnosti nadpoloviční většiny členů obou komor. Do 3. kola postupovali dva nejúspěšnější kandidáti a zvolen byl ten, kdo obdržel nejvíce hlasů, při rovnosti rozhodoval los.<sup>34</sup> Tato úprava je prodchnuta snahou obsadit prezidentský úřad vždy, byť až v třetím kole volby. V Maďarsku je potřeba ke zvolení prezidenta v prvním a druhém kole dvoutřetinová většina všech poslanců, ale ve třetím stačí prostá většina hlasů bez ohledu na počet hlasujících.<sup>35</sup> V Řecku je ke zvolení prezidenta v Parlamentu nutná dvoutřetinová většina v prvním a druhém kole s tím, že ve třetím stačí třipětinová většina. Ovšem nezvolí-li řecký Parlament prezidenta ani v třetím kole, je rozpuštěn, což je mocná sankce. Nově zvolený Parlament, volí prezidenta v prvním kole třipětinovou většinou, ve druhém stačí nadpoloviční absolutní většina všech poslanců a ve třetím relativní většina.<sup>36</sup> V první Estonské republice v případě přímých voleb platilo od roku 1934 pravidlo, že pokud v druhé volbě dostal stejný nejvyšší počet hlasů víc kandidátů, rozhodoval věk.<sup>37</sup>

Náš systém nepřímé volby byl komplikovaný a často vedl k nezvolení prezidenta, pokud bylo více vyrovnaných kandidátů. Poslanci a senátoři taktizovali a často odevzdávali neplatné hlasovací lístky, byla-li volba tajná. S výjimkou volby Václava Havla v roce 1993 a 1998, který neměl reálného protikandidáta, byly prezidentské volby

---

<sup>33</sup> Stenozáznam společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátů 24. 1. 2003, <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/psse/stenprot/002schuz/s002012.htm#r1>

<sup>34</sup> Čl. 57 ústavní listiny č. 121/1920 Sb. VÍT HLOUŠEK: Přímá volba prezidenta: český kontext. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 264-265.

<sup>35</sup> Čl. 11 ods. 3 a 4 části Stát Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, kdy byla podepsána prezidentem na Velikonoční pondělí. Dříve čl. 29b Ústavy Republiky Maďarsko z 18. 8. 1949 ve znění ústavního zákona č. 31 z roku 1989.

<sup>36</sup> Čl. 32 ods. 3 a 4 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1976.

<sup>37</sup> § 58 ods. 2 základního zákona Republiky estonské ve znění zákona z 14. – 16. 10. 1934. STEPHAN von CSEKEY: Změna ústavy v Estonsku. *Moderní stát 1935*, s. 207.

v roce 2003 i 2008 složité. V roce 2003 byl zvolen Václav Klaus až ve třetím kole třetí volby (celkem 9 volebních kol), v roce 2008 byl zvolen ve třetím kole druhé volby (6 volebních kol).

Volba prezidenta byla výlučnou působností Parlamentu. Nevztahovalo se na ni volební soudnictví. Platnost volby nemohl přezkoumávat ani Ústavní soud.<sup>38</sup>

### 2.1.1 Způsob volby

Zákon umožňoval veřejnou i tajnou volbu prezidenta republiky s tím, že pokud se obě komory nedohodly na tajné volbě, byla veřejná.<sup>39</sup> Zákon to výslovně pro volbu prezidenta nestanovil, ale plynulo to z § 75 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který stanoví, že tajné volby se užijí pro zákonem vyjmenované případy a dále usneseli se tak Poslanecká sněmovna. Toto ustanovení mohlo být užito, protože jednací řád Poslanecké sněmovny se užíval pro volbu prezidenta subsidiárně, zákon výslovně nestanovil jinou právní úpravu a navíc jde o procesní otázku, takže může být užita analogie. To potvrdila praxe při volbě prezidenta v roce 2008, byť například poslanec Marek Benda a následně i ústavněprávní teoretik Petr Mlsna považovali za nutné, aby i veřejnou volbu prezidenta výslovně odsouhlasily obě komory Parlamentu a Mlsna připouštěl, že každá komora může volit jiným způsobem.<sup>40</sup>

Ve všech volbách od roku 1993 byla uplatňována tajná volba jako demokratické uznání svobodného reprezentativního mandátu poslanců a senátorů. V roce 2008 byla však zvolena volba veřejná, aby vedení politických stran mělo kontrolu nad svými poslanci a senátory. Iniciátory byly Strana zelených a Paroubkovo vedení sociální demokracie, s cílem zabránit opětnému zvolení Václava Klause.

Způsob volby prezidenta je významný pro vývoj politického systému a vlivu vedení politických stran. I když je politický systém v evropských státech založen na stranickém principu, liší se vliv stranického vedení. Například ve Francii jsou politické strany volným sdružením různých skupin s obdobným světovým názorem, ve Velké Británii je stranická disciplína přísnější a rozhodnutí jsou vytvářena úzkým stranickým vedením. I předválečné Československo bylo známo stranickou disciplínou, kdy vedení stran mohlo zbavit poslance mandátu pomocí volebního reversu, což byla nedatovaná, dopředu poslancem podepsaná rezignace na mandát v držení politické strany,

---

<sup>38</sup> Usnesení č. 60/1998 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 12.

<sup>39</sup> § 75 ods. 1, § 79 ods. 2, § 81 a čl. 2 volebního řádu Poslanecké sněmovny – příloha zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>40</sup> Řeč poslance Marka Bendy. Stenoprotokol společné schůze Parlamentu z 8. 2. 2008, <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/psse/stenprot/001schuz/1-1.html>. PETR MLSNA: Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník* 1/2009, ISSN 0231-6625, s. 59-61.

na které záleželo, kdy ji a zda vůbec použije. Tato praxe byla u nás znemožněna jako nedemokratická<sup>41</sup> a na Slovensku byla Ústavním soudem označena za neústavní.<sup>42</sup> V demokratickém státě mají politické strany význačnou roli, nikoli však absolutní moc. K ochraně ústavní zásady volného mandátu poslance a senátora slouží tajnost hlasování o personálních otázkách.

V meziválečném Československu s dominancí stran se hlasovalo o prezidentovi tajně pomocí lístků,<sup>43</sup> s výjimkou první revoluční volby roku 1918. I na sklonku demokracie po Mnichovu v listopadu 1938 v případě jediného kandidáta Emila Háchy parlament hlasoval tajně. Stranický dohled nad poslanci a senátory při volbě prezidenta byl považován za nedůstojný. Emil Sobota komentoval možnost svobodné volby bez ohledu na vládní koalici slovy: „Nebylo by neštěstím, rozdělila-li by v Národním shromáždění pro příležitost prezidentské volby vládní majorita své hlasy mezi více kandidátů, nebo nešla-li by za určitým kandidátem jako jeden muž...“<sup>44</sup>.

Též slovenský prezident Jozef Tiso byl roku 1939 slovenským Sněmem zvolen tajně. Od roku 1948 byla veřejná volba spojena s nejhlubším obdobím totality, když zákon umožnil veřejnou volbu při jediném kandidátu,<sup>45</sup> což se stalo pravidlem. V rámci demokratických snah byla roku 1968 obnovena tajná volba. Jediný kandidát Ludvík Svoboda v ní nezískal všechny hlasy. Tajná volba byla nadále zachována až do roku 1989. Nátlak prostřednictvím veřejné volby 1989 umožnil zvolení Václava Havla komunistickým parlamentem. Ihned však byla obnovena tajná volba jako demokratický standard obvyklý v Evropě.<sup>46</sup> Tajná volba je přímo ústavou předepsána pro

---

<sup>41</sup> Poslanec či senátor mohou rezignovat na svůj mandát ústně na schůzi komory anebo formou notářského zápisu, ne staršího jednoho měsíce (30 dnů u senátorů). § 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. § 3 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

<sup>42</sup> Nález č. 13/1997 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu (I.ÚS 8/97), [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13794](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13794)

<sup>43</sup> § 4 zákona č. 161/1920 Sb., o volbě prezidenta republiky.

<sup>44</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 16.

<sup>45</sup> § 5 zákona č. 152/1948 Sb., o volbě prezidenta republiky.

<sup>46</sup> Ovšem i v Evropě lze nalézt nám podobné případy. Roku 2010 došlo na Slovensku k tomu, že opoziční Směr-sociální demokracie a Slovenská národní strana podporovaly v tajném hlasování kandidáta na generálního prokurátora dosavadního generálního prokurátora Dobroslava Trnku. Vládní koalice byla nejednotná, když většina navrhla Evu Mišíkovou (Křesťanskodemokratické hnutí - KDĽ, Most-Híd, Svoboda a solidarita), ale nejsilnější vládní strana Slovenská demokratická a křesťanská unie-Demokratická strana (SDKÚ-DS) navrhla Jána Hrivnáka. První kolo volby 3. 11. 2010 bylo neúspěšné, stejně jako druhé kolo 4. 11. 2010, kam postoupil Dobroslav Trnka (86 hlasů) a Eva Mišíková (47 hlasů), protože poslanci



volby prezidenta parlamentem nebo volebním shromážděním v Řecku,<sup>47</sup> Itálii,<sup>48</sup> Maďarsku,<sup>49</sup> Estonsku.<sup>50</sup> V Německu je předepsána zákonem skrze hlasovací lístky.<sup>51</sup>

Politické strany nejsou při výběru osob do funkcí názorově jednotné. Což vadí vedení stran, jež chtějí vlastní názor vydávat za jediný názor strany. K tomu slouží veřejná volba, kdy stranické vedení volbu plně kontroluje a vynucuje poslušnost, zvláště u poslanců pomocí ovlivnění umístění na kandidátkách v příštích volbách. Tajná volba snáze umožňuje alternativní názory a oslabuje moc stranického vedení.

---

SDKÚ-DS nepodpořili nikoho. Národní rada Slovenské republiky má 150 poslanců, druhého kola volby 4. 11. 2010 se účastnilo 144 poslanců.

V prvním kole druhé volby kandidáta na generálního prokurátora se účastnilo 149 poslanců. Pro kandidáta opozičního Směru-sociální demokracie Dobroslava Trnku bylo 74 poslanců a pro Jozefa Čentěše - společného kandidáta vládní koalice (SDKÚ-DS, KDH, Most-Híd, Svoboda a solidarita) bylo 73 poslanců. Trnka tedy v tajném hlasování dostal hlasy i od některých vládních poslanců. Následně vládní koalice druhé kolo 7. 12. 2010 bojkotovala, když si vyzvedli vládní poslanci hlasovací lístky, ale neúčastnili se tajného hlasování. Vládní kandidát Jozef Čentěš tak ze 150 přítomných poslanců nezískal ani jeden hlas, Dobroslav Trnka získal 71 hlasů opozičních poslanců Směru-sociální demokracie a Slovenské národní strany. Nicméně Dobroslav Trnka napadl průběh druhé volby u Ústavního soudu, protože řada vládních poslanců ukazovala své lístky stranickým kontrolorům a tím porušili tajnost voleb. Ústavní soud pak první i druhé kolo hlasování druhé volby z 2. a 7. 12. 2010 zrušil. Ta se opakovala 17. 5. 2011, když z něho odstoupil Jozef Čentěš a zvolen nebyl nikdo, protože Dobroslav Trnka dostal jen 70 hlasů ze 150 hlasujících poslanců. Vládní koalice pak prosadila změnu zákona, aby se hlasování nekonalo tajně, ale veřejně. Nález č. /2011 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (I.ÚS 76/2011, [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=382389](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=382389)).

<sup>47</sup> Čl. 32 ods. 1 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1976.

<sup>48</sup> Čl. 83 Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947.

<sup>49</sup> Čl. 11 ods. 1 části Stát Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, kdy byla podepsána prezidentem na Velikonoční pondělí. Dříve čl. 29b ods. 2 Ústavy Republiky Maďarsko z 18. 8. 1949 ve znění ústavního zákona č. 31 z roku 1989.

<sup>50</sup> § 79 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992.

<sup>51</sup> § 9 ods. 3 zákona o volbě spolkového prezidenta Spolkovým shromážděním z 25. 4. 1959, Btbl. III 1100-1. PETR MLSNA: Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právnick* 1/2009, ISSN 0231-6625, s. 68.

## 2.2 Přímá volba

Problém se zvolením prezidenta v roce 2003 i 2008 znovu otevřel debatu o přímé volbě prezidenta. Přímou volbu navrhovala skupina poslanců již v roce 2001,<sup>52</sup> opakovaně roku 2002<sup>53</sup> a v odborné literatuře se o ní hovořilo už v roce 1990.<sup>54</sup> Předmět zájmu publicistiky byla trvale.<sup>55</sup>

Přímou volbu při přípravě ústavy v roce 1992 preferoval i Václav Havel.<sup>56</sup> Václav Havel doporučoval přímou volbu prezidenta i pro zvolení svého nástupce: „Čím déle zastávám svou funkci, čím blíže je definitivní konec mého pobytu v ní a čím víc hovorů na to téma vedu s různými zahraničními politiky, tím větším příznivcem přímé volby prezidenta se stávám.

Uvědomuji si totiž stále naléhavěji, že v situaci, kdy v podstatě všechny ústavní, státní, veřejnoprávní či samosprávné funkce jsou ať už přímo či nepřímo - produktem soutěže politických stran ve volbách do zastupitelských sborů, bylo by pro politickou stabilitu v zemi nesmírně důležité, aby aspoň jedna z nejvyšších funkcí měla přímý, tedy zastupiteli nezprostředkovaný mandát od občanů, a díky tomu i poněkud jiný typ legitimacy než ostatní.

Vždyť prezident volený parlamentem je v podstatě jeho odvozeninou, tak jako vláda a spousta jiných orgánů, a závisí proto jen a jen na výsledku parlamentních voleb, kdo se jím stane. A to se mi právě z hlediska dobrého systému vah a protivah nezdá dobré.

Uvědomme si například jen to, že prezident jmenuje soudce tedy ty, kteří by se měli ocitát zcela vně soutěže politických stran, ale jak lze

---

<sup>52</sup> Návrh poslanců Cyrila Svobody, Karla Kühna, Miloslava Výborného, Zdeňka Koudelky a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR. Tisk Poslanecké sněmovny 1109, 3. volební období. <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1109&CT1=0>

<sup>53</sup> Návrh poslanců Hany Marvanové, Jana Kasala, Zdeňka Koudelky a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR. Tisk Poslanecké sněmovny 90, 4. volební období. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=90>

<sup>54</sup> HERBERT HAUSMANINGER: Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník* 12/1990, ISSN 0231-6625, s. 1104-5 (Příloha A, stručné poznámky k návrhu Ústavy předložené Občanským fórem).

<sup>55</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Zavedením přímé volby prezidenta by občané mohli vliv stran omezit. *Slovo* 29. 4. 1998, ISSN 1211-6416, s. 5.

<sup>56</sup> JAN KYSELA: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 237.

mít jistotu nebo aspoň naději, že je bude jmenovat zcela nezávisle, když je sám odvozen od parlamentu, respektive momentální většiny, která v něm panuje?

Ve spoustě evropských republik toto pochopili a ve snaze vyvážit systém a nepodřídit všechno nadvládě politických stran se uchýlili buď k přímé volbě hlavy státu, nebo aspoň k nějakému atypickému způsobu jeho volby (například hlasováním takzvaného Spolkového shromáždění ve SRN). V přímé volbě by prezidenta samozřejmě volili titíž občané, kteří volí poslance a senátory, a přihlíželi by nepochybně i u prezidentských kandidátů k jejich stranické inklinaci.

Přesto by byly "jinakost" či jiná síla prezidentova mandátu očividné a mohly by být i jakous takous zárukou, že v případě politických krizí, řádných či předčasných voleb, pádů vlády atd. nebude prezident jednat zaujatě, tedy závisle na nějaké straně či stranách, případně že nebude dokonce nastalou vichřicí sám automaticky smeten, ale že bude moci naopak daleko věrohodněji konat to, co je jedním z hlavních důvodů jeho existence, totiž překlenovat střídání vlád a řešit případné krize. Jsou země (nejznámější z nich je USA), v nichž je takzvaný prezidentský systém a prezident vykonává - z našeho hlediska - zároveň funkci předsedy vlády. Takový prezident je samozřejmě volen přímo. Ale to vůbec neznamená, že všude, kde existuje přímá volba, je prezidentský systém. Jsou republiky (jen v Evropě je jich sedmnáct), kde má prezident podobné nebo menší pravomoci než u nás, a přesto je volen přímo. Nevím proto, proč je téma "prezidentského systému", Evropě dost cizího, do naší debaty o přímé volbě vůbec zaplétáno.

Rovněž nechápu, proč se tolik mluví o nutnosti změnit prezidentské pravomoci, či dokonce předělat celou ústavu, k čemuž by zavedení přímé volby údajně vedlo nebo které by předpokládalo či vyžadovalo.

Myslím, že přímo volený prezident může mít přesně tytéž pravomoci, které má prezident dnes, a že odkaz na nutnost měnit celou ústavu či všechny prezidentské kompetence je jen výmluvou těch, kteří si přímou volbu nepřejí.

Pokud by mělo být v ústavě kvůli změně způsobu volby prezidenta ještě něco měněno, pak by podle mne snad mohlo být prodlouženo prezidentovo funkční období (na šest let), mohlo by být škrtnuto zcela zbytečné a velmi matoucí ustanovení o prezidentově "neodpovědnosti", mohly by možná být trochu rozšířeny možnosti zbavení funkce prezidenta a eventuálně ještě odstraněny některé drobné chyby, které se dnes v příslušné části ústavy vyskytují (je například nelogické, že jmenování některých činitelů nevyžaduje kontrasignaci, zatímco jejich odvolání ano). Ale nic z toho, o čem

mluvím, není podle mého názoru - opakuji - k zavedení přímé volby nutné.“<sup>57</sup>

Ve světě první přímou volbu prezidenta zavedla 2. Francouzská republika roku 1848. Ovšem i zde byla připuštěna ingerence parlamentu tak, že když v jednom kole přímé volby nikdo nedosáhl absolutní většiny, zvolilo prezidenta Národní shromáždění z 5 nejúspěšnějších kandidátů.<sup>58</sup> První francouzský prezident a jediný prezident 2. Francouzské republiky Karel Ludvík Napoleon Bonaparte získal v přímé volbě absolutní většinu asi 75% hlasů. Tento způsob volby byl při volbě estonského prezidenta 1992, kdy lze dokumentovat rozdílnost preferencí občanů a poslanců. Dne 20. 9. 1992 v prvním kole od občanů Estonska získal 42,2% hlasů Arnold Rüütel. Protože však nezískal nadpoloviční většinu, postoupil do druhého kola volby spolu s druhým nejúspěšnějším kandidátem Lennartem Merim, který získal jen 29,8% hlasů. Ve druhém kole 5. 10. 1992 volil mezi nimi parlament (Státní shromáždění), kde Meri získal 59 hlasů (65,6%) a Rüütel jen 34 hlasů (34,4%).

Tomáš Lebeda v roce 2008 uvedl, že ze 142 republik ve světě má téměř 75% volenu hlavu státu přímo.<sup>59</sup> Růst počtu republik a v jejich rámci růst přímé volby prezidenta je historický demokratizační proces probíhající od 19. století dodnes. Většinou je ke zvolení potřeba absolutní většina hlasů. Vedle prosté (relativní) většiny jsou i případy, kdy ke zvolení stačí prostá většina, pokud přesáhne 45 či 40% hlasů či odstup druhého kandidáta je větší než 10% (Argentina) anebo je stanovena podmínka získání většiny v určitém počtu provincií daného státu (Keňa).<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> VÁCLAV HAVEL: Jak volit mého nástupce? Přímou! *Mladá fronta Dnes* 30. 1. 2002, ISSN 1210-1168, <http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/index.html> Prezident Václav Havel nesprávně uvádí, že v USA jako prezidentské formě vlády je prezident volen přímo. V USA je prezident volen nepřímou volitelé zvolenými občany nebo je prezident volen po neúspěšné volbě voliteli Sněmovnou reprezentantů Kongresu.

<sup>58</sup> TOMÁŠ LEBEDA: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 29.

<sup>59</sup> Lebeda uvádí konkrétně 72,5%, ale tento počet byl již zvýšen. TOMÁŠ LEBEDA: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 32.

<sup>60</sup> TOMÁŠ LEBEDA: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 47.

Je samozřejmě možné nastolit totalitu i za přímé volby prezidenta či poslanců. Ovšem to platí i opačně. Mezi nepřímo volené prezidenty u nás patří např. Klement Gottwald, Antonín Zápotocký a tak dále. Na Slovensku Jozef Tiso, v Rumunsku Nicolae Ceausescu. Rovněž na Kubě jsou členové i předseda Státní rady plnicí úlohu kolektivní hlavy státu voleni nepřímo. Přímé zvolení poslanci schválili program vlády K. Gottwalda 10. březnu 1948, kterou jmenoval nepřímo volený prezident E. Beneš. Přímé volení poslanci Říšského sněmu ve své většině akceptovali nástup Hitlera k moci. Tedy demokracie může být nahrazena totalitou, ať jsou volby prezidenta či poslanců přímé nebo nepřímé. Pokud však ve světě byly dříve republiky ojedinělé a dnes je jich 75% proti menšině monarchií a v těchto republikách je nyní 75% přímo volených prezidentů, jde o zřetelný civilizační vývoj. Stejně jako dřív nebyly přímo a všeobecně voleny parlamenty a nyní jsou.

Zavedení přímé volby prezidenta se občas zpochybňovalo tvrzením, že jsme parlamentní republikou, proto má být prezident volen parlamentem, jinak by musel být rozšířen rozsah jeho pravomocí. Ovšem srovnáme-li ústavní systémy, nenajdeme přímý vztah mezi formou vlády a způsobem ustavení hlavy státu. Tomáš Lebeda uvádí: „přímá volba nemá k charakteru režimu jednoznačný kauzální vztah“. V případě nepřímé volby Lebeda tvrdí: „nepřímá volba prezidenta prakticky implikuje parlamentní režim“.<sup>61</sup> Ale ani to není pravda, když sám Lebeda uvádí, že nepřímo volení prezidenti jsou i ve státech, kde neexistuje funkce předsedy vlády a jeho úkoly plní prezident (Jihoafrická republika, Nauru, Marshallovy ostrovy).<sup>62</sup> Rovněž Petr Javůrek odlišuje způsob volby a rozsah pravomocí, když uvádí: „přímé volené prezident... může mít (ale také nemusí) i dosti výrazné pravomoci“.<sup>63</sup> Zajímavý je i příklad 2. Polské republiky, kdy ústavně silný prezident byl podle Dubnové ústavy z roku 1935 volen buď volitelským kolegiem skládajícím se z 50 poslanců, 25 senátorů a 5 virilistů (premiér, maršálci Sněmu a Senátu, předseda Nejvyššího soudu, generální inspektor ozbrojených sil) nebo mohl kandidáta navrhnout stávající prezident a pak se konalo potvrzující referendum. Tedy zvolení prezidenta mohlo být značně rozdílné, ale pravomoci stejné. I v roce 1989 nastal zajímavý příklad, kdy prezident Wojciech Jaruzelski byl zvolen nepřímo, ale měl velmi silné pravomoci. Ovšem

---

<sup>61</sup> TOMÁŠ LEBEDA: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 37.

<sup>62</sup> TOMÁŠ LEBEDA: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 38.

<sup>63</sup> PETR JAVŮREK: Postavení prezidentů v politickém systému Polska, Litvy a Rumunska. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 79.

vůči vládě aktivně nevystupoval. Naopak se později u přímo volených prezidentů jejich ústavní pravomoci zmenšovaly, zatímco někteří vůči vládě vystupovali velmi kontroverzně<sup>64</sup> (Lech Walesa, Lech Kaczyński vůči vládě Donalda Tuska).

Lubomír Kopeček na slovenském příkladu v době, kdy na Slovensku byla již zavedena přímá volba prezidenta a u nás ne, uvádí: „Slovenský ústavní model je koncipován analogicky jako český. Zásadní vliv nemá ani odlišný způsob volby, i když lze samozřejmě diskutovat o tom, nakolik přímá volba postavení prezidenta reálně posiluje.“<sup>65</sup> Dále uvádí: „...zavedení přímé volby slovenského prezidenta občany nesledovalo cíl posílení postavení slovenského prezidenta...“<sup>66</sup>

Rozsah práv orgánů nezávisí na způsobu jejich ustavení. V Evropě jsou prezidenti voleni přímo občany v mnoha parlamentních republikách a jejich pravomoci jsou slabší než u našeho, voleného parlamentem. Je to např. prezident irský. Parlamentem je volen v Evropské unii prezident v Maďarsku, Řecku, Lotyšsku, Estonsku. Pokud však v Estonsku parlament (Státní shromáždění) nezvolí prezidenta v třetí volbě, přechází tato pravomoc na Volební shromáždění, kde se kromě poslanců volby účastní i zástupci obcí.<sup>67</sup> V Evropě je více monarchií než republik s prezidentem voleným v Parlamentu. V Německu a Itálii se parlamenty podílí na volbě prezidenta spolu s delegacemi volitelů německých zemí a italských oblastí.<sup>68</sup> V Německu volí prezidenta Spolkové shromáždění, kde

---

<sup>64</sup> MICHAL KUBÁT: Prezident v politickém systému Polska. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 125-126.

<sup>65</sup> LUBOMÍR KOPEČEK: Prezident v politickém systému Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 171.

<sup>66</sup> LUBOMÍR KOPEČEK: Prezident v politickém systému Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 201.

<sup>67</sup> Volební shromáždění zvolilo prezidenta 1996 (Lennart Meri na druhé funkční období. Poprvé v roce 1992 byl zvolen jiným systémem, kdy v prvním kole volili přímo občané a nedosáhl-li nikdo nadpoloviční většinu, volil prezidenta parlament ze dvou nejméně úspěšnějších kandidátů.), 2001 (Arnold Rüütel), 2006 (Toomas Hendrik Ilves). Dne 29. 8. 2011 byl zvolen Státním shromážděním estonský prezident T. H. Ilves na druhé funkční období. § 79 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992. JAN FILIP: K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 61 p. 5.

<sup>68</sup> Čl. 54 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

polovinu tvoří poslanci Spolkového sněmu a polovinu zástupci spolkových zemí. V Itálii poslance a senátory doplňují volitelé z italských oblastí volených oblastními radami a to tak, že 19 oblastí vysílá po třech volitelích, kde se bere ohled na zastoupení politických menšin v oblastní radě, a Údolí Aosta vysílá jednoho volitele.<sup>69</sup>

Prezident americký je volen nepřímo skrze volitele, ale má velmi silné postavení. O USA se někdy uvádí, že prezident je volen v přímých volbách, není to však pravda. Jen není volen parlamentem. Voliči volí zvláštní volitele a ti teprve prezidenta. Obvykle je znám výsledek po zvolení volitelů, protože dopředu deklarují svou podporu určitému kandidátu a následně jsou právním obyčejem a v některých státech USA i psaným právem zavázáni tak skutečně učinit. Již se opakovaně stalo (1876, 1888, 2000), že zvolený kandidát získal více volitelů, byť měl méně hlasů voličů a v přímých volbách by neuspěl. Stalo se tak i r. 2000, kdy republikáni George Walkera Bushe získali méně hlasů voličů, ale více volitelů než demokraté.<sup>70</sup> Volitelé jsou většinou voleni za jednotlivé státy většinovým způsobem, kdy vítěz voleb získává všechny volitele za stát (mimo Maine a Nebrasku, kde se rozdělují volitelé v rámci volebních obvodů), a těsné vítězství republikánů na Floridě vedlo k tomu, že získali všechny volitele za Floridu. Na Floridě se volební bitva proměnila i v právní bitvu o správnost posouzení a započtení některých neplatných hlasů. Proto byl výsledek vyhlášení prezidentských voleb v USA v roce 2000 odložen. Floridský Nejvyšší soud nejprve nařídil přepočítávání hlasů v některých okresech, nakonec však Nejvyšší soud USA platnost voleb potvrdil.

Ještě méně je známa skutečnost, že americká ústava fakticky předpokládala volby prezidenta parlamentem. Volitelé totiž mají na volbu prezidenta jen jeden pokus. Navíc se neschází jako jeden sbor, ale v rámci členských států americké federace a nemohou se tedy domluvit namísto. Pokud nezíská kandidát na prezidenta absolutní většinu všech volitelů napoprvé, přechází právo volby prezidenta na Sněmovnu reprezentantů, jež zvolí prezidenta ze tří (do účinnosti 12. dodatku ústavy z roku 1804 dokonce z 5) kandidátů, kteří od volitelů dostali nejvíce hlasů. Sněmovna reprezentantů volí prezidenta tak, že všichni poslanci za jeden stát mají jeden hlas a ten je dán tomu, kdo v rámci této poslancecké skupiny z daného státu dostane více hlasů. Pro zvolení je třeba absolutní většina. To, že se tento přechod volby na Sněmovnu reprezentantů uplatnil jen při volbě Thomase Jeffersona 17. 2. 1801 a Johna Quincy Adamse v únoru 1825 je díky tomu,

---

<sup>69</sup> V Itálii je 630 poslanců. Senátorů je 315 volených, 5 jmenovaných doživotně prezidentem a doživotními senátory jsou i bývalí prezidenti republiky. Volitelů z oblastí je 58. Čl. 56-57, 59, 83 Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947.

<sup>70</sup> Bush získal 47,9% hlasů a 271 volitelů. Demokrat Albert Arnold Gore získal 48,4% hlasů, ale jen 266 volitelů.

<sup>71</sup> Volby volitelů roku 1800 skončily ziskem 73 hlasů volitelů pro Jeffersona a stejný počet byl pro Aarona Burra. Třetí John Adams obdržel 65 hlasů.

že první prezident George Washington neměl v první volbě 4. 2. 1789 ani ve druhé volbě 5. 12. 1792 protikandidáta a následně v USA vznikl systém dvou politických stran.<sup>73</sup> Kdyby bylo stran více, zpravidla by volitelé prezidenta ne zvolili a volba by byla parlamentní. Americký systém je prezidentský, protože prezident plní i roli premiéra a má dominantní postavení v exekutivě, způsob jeho volby není určující. Obdobně přechází v případě nezvolení voliteli volba viceprezidenta na Senát, pokud nezíská nikdo absolutní většinu hlasů volitelů. Senátoři, volí jednotlivě podle osob, ne států, z 2 kandidátů, kteří získali největší počet hlasů. Pro zvolení je nutný zisk nadpoloviční většiny všech senátorů.<sup>74</sup>

Že stupeň pravomocí a způsob volby spolu nesouvisí,<sup>75</sup> dokazují státy, které zavedly přímé volby prezidenta, aniž posílily jeho pravomoci. Příkladem je Slovensko, kde občané volí prezidenta od roku 1999,<sup>76</sup> kdy byly jeho pravomoci změněny drobně zavedením kontrasignace v oblasti vrchního velení nad ozbrojenými silami,

---

Následně byl 17. 2. 1801 zvolen Jefferson prezidentem Sněmovnou reprezentantů až v 36. volebním kole. PETER SCHÄFER: *Prezidenti USA*. Praha 1995, ISBN 80-204-0499-6, s. 45.

<sup>72</sup> Volby volitelů roku 1824 skončily ziskem 99 hlasů volitelů pro Andrewa Jacksona, 84 pro Adamse, 41 pro Williama H. Crawforda a 37 pro Henryho Claye. Následně byl v únoru 1825 zvolen Adams prezidentem Sněmovnou reprezentantů, kdy získal podporu 13 států, Jackson 7 a Crawford 4. PETER SCHÄFER: *Prezidenti USA*. Praha 1995, ISBN 80-204-0499-6, s. 79 (Schäfer zde nepřesně uvádí „že se rozhodovalo podle států v Senátu“).

<sup>73</sup> TOMÁŠ LEBEDA: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 29. PETER SCHÄFER: *Prezidenti USA*. Praha 1995, ISBN 80-204-0499-6, s. 19, 23.

<sup>74</sup> 12. dodatek z roku 1804 k Ústavě USA ze 17. 9. 1787. Původně se stal viceprezidentem ten, kdo měl druhý největší počet hlasů při volbě prezidenta.

<sup>75</sup> To, že způsob volby a postavení prezidenta spolu přímo nesouvisí, uvádí i JAN KYSELA: Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému? *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 58. Chybně však řadí prezidenta Portugalska mezi nepřímě volené, když je volen přímo – čl. 121 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976. Rovněž Petr Fiala a František Mikš poukázali na to, že postavení hlavy státu v politickém systému nelze vztáhnout do jednoduché příčinné souvislosti se způsobem volby – PETR FIALA, FRANTIŠEK MIKŠ: Přímá volba prezidenta? *Proglas* 5-6/2000, ISSN 1803-8468, s. 1-3. VÍT HLOUŠEK: Přímá volba prezidenta: český kontext. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 276.

<sup>76</sup> Čl. 101 ods. 2 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z.



amnestie a jmenování vedoucích diplomatických misí. Posílení pravomocí slovenského prezidenta se událo v roce 2011, kdy se nijak neměnila jeho volba.<sup>77</sup> Ve Francii generál Charles de Gaulle zavedl silné postavení prezidenta v roce 1958, jenž byl volen nepřímo zvláštní skupinou volitelů. Teprve o sedm let později došlo k přímé volbě francouzského prezidenta na základě ústavní změny z roku 1962,<sup>78</sup> aniž se měnily jeho pravomoci. I monarcha má různé pravomoci, byť mandát je dán nástupnickým právem. Švédský král je slabý, belgický král či lucemburský velkovévoda mají silnější postavení. To platí i pro jiné orgány. Se zavedením přímé volby se nemusí měnit pravomoci prezidenta. Stejně jako nemusí mít způsob ustavení do funkce vliv na pravomoc hlavy státu, nemusí mít žádný vliv ani na její odpovědnost, ať již právní či politickou.<sup>79</sup> Obdobně to platí i pro jiné orgány. Například v USA byli původně senátoři voleni nepřímo parlamenty jednotlivých států a teprve na základě dodatkového článku 17 jsou voleni přímo, aniž by se měnilo postavení Senátu v ústavním systému USA.<sup>80</sup> U nás došlo v roce k zavedení přímých voleb do Poslanecké sněmovny Říšské rady zákonem z 2. 4. 1873, který změnil zákon o říšské radě z 26. 2. 1861, který zavedl volbu poslanců skrze zemské sněmy, aniž by měnil postavení Poslanecké sněmovny v habsburském Předlitavsku.<sup>81</sup>

#### 2.2.1 Přímá volba v Čechách, na Moravě a ve Slezsku

Roku 2012 byla schválena novela ústavy,<sup>82</sup> která zavedla přímou volbu prezidenta, a následně i prováděcí zákon o volbě prezidenta republiky. Šlo o největší změnu Ústavy č. 1/1993 Sb. vedle vstupu do Evropské unie a tomu předcházející ústavní změny. Náš stát se přidal k převažujícímu počtu republik, kde je prezident volen přímo. První přímá volba v lednu 2013 ukázala, že naději na úspěch mají zkušení politici s výraznými názory reprezentující pravici či levici. To dokazuje vítězství levicového kandidáta a bývalého premiéra Miloše

---

<sup>77</sup> Ústavní zákon č. 356/2011 Z.z. Prezident se fakticky stane dozorčím vládou, která ztratila parlamentní většinu. K naprosté většině svých pravomocí potřebuje taková vláda předchozí souhlas prezidenta.

<sup>78</sup> Čl. 6 Ústavy Republiky Francie ze 4. 10. 1958 ve znění zákona z 6. 11. 1962 č. 62-1292. Ústavní změna byla schválena referendem.

<sup>79</sup> JAN KYSELA: *Výkonná moc jako objekt změn Ústavy ČR. Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7, s. 64 p. 37.

<sup>80</sup> Čl. I oddíl 3 Ústavy USA ze 17. 9. 1787 a dodatkový článek 17 z roku 1913.

<sup>81</sup> Postavení Říšské rady a v ní Poslanecké sněmovny v zásadě stanovil zákon č. 141/1867 ř.z., který byl novelou původního zákona z roku 1861.

<sup>82</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění Ústava č. 1/1993 Sb. Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

Zemana, který vedle Václava Havla a Václava Klause patří do velké politické a státnické trojky polistopadové politiky u nás, ale i postup pravicového kandidáta a dlouholetého ministra zahraničí Karla Schwarzenberga do druhého kola. Václav Klaus komentoval postup obou osobností do druhé kola slovy: „Jako prezident, kterému jde o to, aby Česká republika byla reprezentována, jsem rád, že byli zvoleni politici. Jeden je bývalým předsedou vlády, druhý ministrem zahraničí, jsem spokojen, že jsme se nedočkali nějakých exotických voleb.“<sup>83</sup>

Volbu prezidenta vyhlašuje předseda Senátu, a není-li ho předseda Poslanecké sněmovny. Navrhovat kandidáta může skupina nejméně 20 poslanců nebo 10 senátorů anebo občan s podporou petice alespoň s 50 000 občany s volebním právem. Návrhy se podávají Ministerstvu vnitra, které kandidáty registruje. V případě kandidátní listiny podpořené peticí Ministerstvo vnitra zjistí celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta republiky podepsaných na petici. Jestliže na podpisovém archu petice chybí některý z požadovaných údajů nebo je uveden neúplně, do celkového počtu se nezapočítá. Ministerstvo vnitra ověří správnost údajů na peticích namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8 500 občanů podepsaných na každé petici. Zjistí-li nesprávné údaje u méně než 3 % podepsaných občanů, nezapočítá Ministerstvo vnitra tyto občany do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá Ministerstvo vnitra tyto občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích.

Odmítne-li Ministerstvo vnitra kandidátní listinu zaregistrovat, může se navrhovatel domáhat soudní ochrany u Nejvyššího správního soudu, stejně jako jiný navrhovatel může podat návrh Nejvyššímu správnímu soudu proti registraci kandidáta, do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí ministerstva. Soud rozhodne usnesením do 15 dnů.<sup>84</sup> O případné ústavní stížnosti rozhoduje Plénum Ústavního soudu.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Klaus: Je to největší debakl pravice od pádu komunismu. *Právo* 14. 1. 2013, ISSN 1211-2119, s. 3.

<sup>84</sup> § 89 soudního řádu správního. § 65, 68 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>85</sup> Čl. 1 ods. 1 pís. h) a i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu č. 364/2012 Sb., o atrahování působnosti (Org. 49/12).

V roce 2012 došlo k odmítnutí dvou kandidátních listin podaných s podpůrnou peticí – kandidátů Vladimíra Dlouhého a Tomio Okamury, protože po odečtení příslušného procenta chybných podpisů neměli potřebných 50 000 podpisů. Tuto skutečnost potvrdil Nejvyšší správní soud a v následné ústavní stížnosti i Ústavní soud, který věc projednal přednostně.<sup>86</sup> Naopak Nejvyšší správní soud nařídil zaregistrovat kandidátku Janu Bobošíkovou, u níž Ministerstvo vnitra chybovalo, neboť neodečetlo chybné podpisy jen ve výši procentního průměru prvního a druhého kontrolního vzorku, ale ve výši součtu chyb z obou vzorků.<sup>87</sup>

Volba se koná v mezidobí 60-30 dnů před uplynutím funkčního období úřadujícího prezidenta. V případě uvolnění funkce prezidenta pak do 90 dnů. Volby se konají v pátek (14-22 h) a sobotu (8-14 h), v zahraničí ve čtvrtek a pátek. Ve volebních okrscích volby zajišťují okrskové volební komise, jejichž členy delegují po jednom členu a jednom náhradníku politické strany zastoupené v Parlamentu, v příslušném kraji politické strany zastoupené v zastupitelstvu kraje a navrhuje občan, jehož kandidátní listina na prezidenta byla zaregistrována. Pokud není dosaženo minimálního počtu členů volební komise, jmenuje další členy starosta obce.

#### 2.2.1.1 Volební výbor

Kandidát na funkci prezidenta republiky je povinen ke dni podání kandidátní listiny zřídit volební výbor, který má nejméně 3 a nejvýše 5 členů. Členové volebního výboru odpovídají za financování volební kampaně a společně a nerozdílně odpovídají za závazky volebního výboru. Rozhodnutí volebního výboru jsou přijímána jednomyslně a navenek jej zastupuje jeho písemně pověřený člen. Člena volebního výboru může kandidát na funkci prezidenta republiky odvolat, nebo se člen volebního výboru může svého členství vzdát; členství ve volebním výboru zaniká okamžikem doručení odvolání, popřípadě vzdání se členství, Ministerstvu vnitra. Pokud by však odvoláním nebo vzdáním se členství klesl počet členů volebního výboru pod 3 členy, členství ve volebním výboru zaniká teprve okamžikem, kdy kandidát na funkci prezidenta republiky navrhne nového člena volebního výboru.

#### 2.2.1.2 Volební kampaň

Kandidát na funkci prezidenta republiky je povinen si nejpozději ke dni podání kandidátní listiny zřídit volební účet<sup>88</sup> určený pro financování volební kampaně tuzemské banky. Veškeré finanční

---

<sup>86</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu z 13. 12. 2012, Vol 11/2012. Nález Ústavního soudu ze 4. 1. 2013, Pl.ÚS 27/12.

<sup>87</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu z 13. 12. 2012, Vol 13/2012.

<sup>88</sup> § 24 zákona o volbě prezidenta republiky.

operace, jimiž se financuje volební kampaň, se uskutečňují prostřednictvím volebního účtu. Finanční prostředky uložené na volebním účtu lze užít pouze na financování volební kampaně. Na volební účet musí být ke dni podání kandidátní listiny převedeny veškeré finanční prostředky vybrané do tohoto dne na podporu kandidatury a na volební kampaň. Volební výbor do 5 dnů ode dne registrace kandidátní listiny zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup na internetových stránkách kandidáta a současně zašle Ministerstvu vnitra, a to v listinné nebo elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem všemi členy volebního výboru nebo prostřednictvím datové schránky, údaje o finančních prostředcích převedených na volební účet, a to s uvedením přehledu o původu těchto prostředků, včetně uvedení jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu fyzické osoby, která tyto prostředky poskytla, nebo jde-li o právnickou osobu, včetně uvedení její obchodní firmy nebo názvu, sídla a identifikačního čísla osoby, bylo-li přiděleno. Ministerstvo vnitra tyto informace zveřejní na svých internetových stránkách určených pro volby.

Výdaje na volební kampaň nesmí přesáhnout 40 000 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastnil-li se kandidát pouze prvního kola volby, nebo 50 000 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastnil-li se kandidát prvního i druhého kola volby. Do této částky se započítávají částky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit, včetně částek, které uhradily nebo se zavázaly za kandidáta uhradit třetí osoby. Bylo-li plnění, které je součástí volební kampaně, poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, započítá se do této částky jeho obvyklá cena. S finančními prostředky na volebním účtu nevyužitými na volební kampaň nelze nakládat po dobu, po kterou se vede řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně, nejméně však po dobu 120 dnů ode dne vyhlášení celkového výsledku volby. S částí finančních prostředků na volebním účtu nevyužitých na volební kampaň, která odpovídá částce, již má na základě rozhodnutí soudu ve věci porušení pravidel financování volební kampaně podle jiného zákona odvést volební výbor do státního rozpočtu, nelze nakládat, dokud volební výbor tuto částku do státního rozpočtu neodvede. Na úhradu této částky lze využít finanční prostředky na volebním účtu nevyužité na volební kampaň. Nevyužité finanční prostředky se převedou na sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel, a to v rozsahu a způsobem, který určí kandidát na funkci prezidenta republiky. Kandidáti mají v rámci volební kampaně bezplatně k dispozici 5 hodin vysílacího času v České televizi a Českém rozhlasu.<sup>89</sup>

Podáním návrhu se může kandidát na funkci prezidenta republiky domáhat, aby Městský soud v Praze ve správním soudnictví rozhodl o tom, že došlo k porušení pravidel financování volební kampaně podle zákona přijetím finančních prostředků nebo jiného plnění ocenitelného

---

<sup>89</sup> § 35 ods. 5 zákona o volbě prezidenta republiky.

v peněžích, u kterých není znám nebo uveden skutečný původ, překročením limitu výdajů na volební kampaň nebo porušením povinnosti vést o financování volební kampaň účetnictví nebo je podle tohoto zákona zveřejnit, a jakým způsobem a v jakém rozsahu byla tato povinnost porušena. Návrh je třeba podat nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy bylo způsobem umožňujícím dálkový přístup na internetových stránkách kandidáta zveřejněno vyúčtování volební kampaň, nebo do 60 dnů ode dne marného uplynutí lhůty pro jeho zveřejnění.<sup>90</sup>

### 2.2.1.3 Zvolení prezidenta republiky

Volba se koná systémem absolutní většiny. Volič hlasuje tak, že ve volební místnosti za plentou vloží do volební obálky jeden hlasovací lístek se jménem kandidáta, kterého volí. V prvním kole je zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu odevzdaných platných hlasů oprávněných voličů, kteří se voleb účastnili. Není-li tomu tak, postupují do druhého kola dva nejúspěšnější a v případě rovnosti hlasů i více kandidátů – např. získají-li kandidáti na 2. a 3. místě stejný počet hlasů. Nutno však říci, že samotný text ústavy umožňuje i výklad, že pro zvolení v prvním kole je nutná většina všech oprávněných voličů, nejen těch, kteří se voleb účastnili. Zuzující výklad jen na oprávněné voliče aktivně se účastníci prvního kola je dán obyčejným zákonem o volbě prezidenta.<sup>91</sup> Tento výklad odpovídá aplikaci jiné volby většinovým systémem absolutní většiny u nás v případě senátorů. Je paradoxní, že stejná ústavní norma: „Prezidentem republiky je zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů.“<sup>92</sup> vede v Čechách, na Moravě a ve Slezsku k výkladu, že jde o aktivně volící voliče a na Slovensku, že jde o všechny oprávněné voliče zapsané ve volebních seznamech, i když i tam se tento výklad zpochybňuje.<sup>93</sup> Přihlížení jen k aktivním voličům vychází z chápání demokracie jako státního režimu, který je založen na vědomé účasti lidí s tím, že neúčast nemůže aktivní části zabránit rozhodnutí. Slovenský právník Ján Drgonec to komentuje slovy: „...volič si musí být vědom svého práva podílet se na rozhodnutí o věci veřejného zájmu a zároveň musí

---

<sup>90</sup> § 90a soudního řádu správního. § 67, 68 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>91</sup> § 54 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>92</sup> Čl. 56 ods. 2 první věta Ústavy č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 71/2012 Sb. Čl. 101 ods. 4 první věta Ústavy SR č. 460/1992 Zb., ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z.

<sup>93</sup> PAVOL JUHÁS: Volby prezidentov v Čechách a na Slovensku. *Dny práva 2012*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, ISBN 978-80-210-6319-8, s. 9-10.

být srozuměný s tím, že když své právo neuplatní, nemaří tím výsledek rozhodová o věci veřejného zájmu.“<sup>94</sup>

Druhé kolo se koná za 14 dnů po prvním. To je zbytečná odlišnost od většinového systému voleb senátorů. Není správné nedůvodně činit rozdíly v různých volbách, které se konají podle stejného systému, neboť to může mást voliče. Ve druhém kole je zvolen kandidát, který získal více hlasů. Je-li rovnost hlasů, vyhlásí se do 10 dnů nové volby. Odstoupí-li kandidát mezi prvním a druhým kolem či z jiného důvodu přestal být volitelný, postupuje místo něj kandidát na dalším místě.

Výsledek voleb vyhláší Státní volební komise a to po prvním kole, v němž nebyl zvolen prezident, na internetových stránkách Ministerstva vnitra a konečné výsledky voleb sdělením ve Sbírce zákonů.<sup>95</sup> Tento způsob volby je mezi přímými volbami prezidentů v Evropě klasický.

Již po zvolení má právo zvolený kandidát na titul prezident republiky, byť se funkce ujímá až složením slibu. Ústava používá pojem prezident již v souvislosti s volbou, ne až se složením slibu.<sup>96</sup>

#### 2.2.1.4 Nová a opakovaná volba

Nová volba prezidenta se koná, nedošlo-li ke zvolení prezidenta, nebo zvolený kandidát zemře před složením slibu nebo odmítne-li složit slib nebo složí slib s výhradou. Opakovaná volba prezidenta nebo opakování části volby prezidenta se koná, shledá-li Nejvyšší správní soud návrh na neplatnost volby prezidenta, který byl podán do 7 dnů po vyhlášení výsledku, opodstatněným.<sup>97</sup> Soud rozhoduje usnesením do 20 dnů a to i bez jednání.

Rozhodne-li Nejvyšší správní soud o opakování části volby prezidenta, postupují volební orgány od úkonů, které označil soud jako ty, jež byly důvodem pro opakování části volby, a úkonů s nimi bezprostředně souvisejících. Novou nebo opakovanou volbu prezidenta vyhlásí předseda Senátu nejpozději do 10 dnů a stanoví den jejího konání tak, aby se konala nejpozději 90 dnů po vyhlášení. Opakování vyhlásí předseda Senátu nejpozději do 10 dnů a zároveň nejpozději 30 dnů před prvním úkonem, který se má opakovat.

---

<sup>94</sup> JÁN DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej? 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky* 2. Košice 2012, ISBN 978-80-8152-001-3, s. 21.

<sup>95</sup> § 55 a 57 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>96</sup> Čl. 56 ods. 2 a 3 a čl. 57 Ústavy.

<sup>97</sup> § 90 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb. § 66, 68 zákona o volbě prezidenta republiky.

### 2.2.1.5 Nedostatky ústavní změny z roku 2012

Je možné zavést šestileté funkční období prezidenta, aby se volby konaly současně s částečnými volbami senátorů a střídavě s volbami krajskými anebo obecními, což zvýší volební účast a zlevní prezidentské volby. Při předčasném ukončení mandátu (úmrtí či abdikace prezidenta) by prezidenta mohl na zbytek funkčního období zvolit Parlament většinou přítomných poslanců a senátorů společně, přičemž by ke zvolení stačila prostá většina přítomných.

Nezměnila se působnost Ústavního soudu, který je oprávněn rozhodovat o opravném prostředku o ověření volby poslance či senátora. Vhodné by bylo, aby nově mohl rozhodovat o opravném prostředku vůči rozhodnutí o neplatnosti volby prezidenta republiky. Nicméně jde o formální věc. Neboť i po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci se může na Ústavní soud kandidát, jehož volba byla Nejvyšším správním soudem prohlášena za neplatnou, obrátit formou ústavní stížnosti. Ústavní soud vyhradil rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci registrace kandidáta na prezidenta a ve věci neplatnosti volby Plénu Ústavního soudu.<sup>98</sup> Z povahy věci by jistě Ústavní soud rozhodoval o této ústavní stížnosti přednostně.

Problém s registrací prezidentských kandidátů na podzim 2012 byl využíván odpůrci přímé volby k volání po zrušení přímé volby. Ovšem při první volbě senátorů roku 1996 došlo také k problémům při registraci kandidátů. Několik kandidátů bylo odmítnuto Ústřední volební komisí. Například Jaroslav Šabata nebyl registrován, protože své občanství doložil občanským průkazem a ne osvědčením o státním občanství. Počínání Ústřední volební komise, která neuznala občanský průkaz jako doklad o státním občanství pro účely voleb, bylo nesmyslné. Kupodivu tuto hloupost potvrdil Nejvyšší soud. Až Ústavní soud zrušil toto rozhodnutí na základě ústavní stížnosti Jaroslava Šabaty, kterou jsem v jeho zastoupení jako advokát podal. Šabata se mohl senátních voleb účastnit díky rozhodnutí Ústavního soudu, který jeho ústavní stížnosti proti odmítnutí registrace projednal přednostně. V případě Jaroslava Šabaty byla ústavní stížnost podána 11. 10. 1996 a již 15. 10. 1996 Ústavní soud uskutečnil jednání a rozhodl.<sup>99</sup> Rovněž roku 2009, kdy Ústavní soud odňal občanům právo volit ve vyhlášených volbách, jednal přednostně.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Čl. 1 ods. 1 pís. h) a i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu č. 364/2012 Sb., o atrahování působnosti (Org. 49/12).

<sup>99</sup> Nález č. 104/1996 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (IV.ÚS 275/96).

<sup>100</sup> Nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. (Pl.ÚS 27/09). ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23.

Literature:

Uvedena v textu.

Contact – email

*[zdenek.koudelka@mail.muni.cz](mailto:zdenek.koudelka@mail.muni.cz)*



# VYBRANÉ REÁLY VOLEBNÉHO PRÁVA

KLAUDIA MARCZYOVÁ

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

## Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá vybranými otázkami volebného práva. Autorka vychádza zo základných princípov charakterizujúcich voľby so zameraním na volebné právo subjektívne a jeho obmedzenia v podmienkach Slovenskej republiky (pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, prezidenta SR, či pri voľbách do orgánov územnej samosprávy). Uvedené danosti analyzuje v nadväznosti na ďalšie otázky, i v kontexte rozhodnutí súdnych orgánov.<sup>1</sup>

## Key words in original language

voľby, volebné právo, aktívne volebné právo, pasívne volebné právo, obmedzenia volebného práva, rozhodnutia ústavného súdu

## Abstract

The contribution deals about selected questions of electoral law. The author is based on the fundamental principles characterizing elections focusing on subjective electoral law and its limitations in the conditions of the Slovak Republic (election to the National Council of the Slovak Republic, elections of the President of the Slovak republic, or in elections to organs of region governments). Those realities are analysed according to other interesting questions, even according to the context to judicial decisions.

## Key words

Victim, elections, election law, active election law, passive election law, restrictions of election law, decisions of constitutional court

## 1. Úvod

Kľúčovou otázkou realizácie výkonu funkcie prezidenta, poslanca, podobne ako aj u iných štátnych orgánov, je moment kreácie. Za jeden z možných spôsobov výberu jednotlivca alebo jednotlivcov na určitú pozíciu, či funkciu vo všeobecnosti považujeme voľby. Obsadenie

---

<sup>1</sup>Príspevok súvisí s riešením čiastkovej úlohy medzinárodnej výskumnej úlohy „Aktuálne problémy vyšetrovania vybraných druhov trestných činov“ Akadémie Policajného zboru v Bratislave a Policejní akademie České republiky v Praze, výsk. 175, oponovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

funkcie na základe voľby je bežným a typickým spôsobom pre demokratické štáty. Voľby sú prostriedkom umožňujúcim občanom podieľať sa na štátnej moci, sú neodmysliteľnou súčasťou demokratického štátu. „Voľby predstavujú metódu, prostredníctvom ktorej sa vyberajú vhodné osoby na účely reprezentácie. Podľa Karla Loewensteina voľby slúžia v prvom rade na potvrdenie nositeľov moci vo vláde a v parlamente pomocou voličov.“<sup>2</sup>Sú mechanizmom, ktorým si občania vyberajú svojich zástupcov do zastupiteľských zborov, ale slúžia aj na výber hlavy štátu, sudcov...Sú najrozšírenejším spôsobom legitimácie zákonodarnej moci.

Volebné právo je základným prostriedkom uplatňovania práva účasti na správe vecí verejných (čl.30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) v rámci výkonu nepriamej, zastupiteľskej demokracie. V tejto súvislosti možno poukázať na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky k významu volebného práva, že „článkom sa v spojení s čl. 2 ods. 1 Ústavy SR občianovi zaručuje nielen možnosť odovzdať svoj hlas v prospech kandidáta na volené miesto alebo možnosť dostať hlas od iných občanov, ale aj to, že uplatnenie tohto práva po splnení zákonom stanovených podmienok vyvolá zákonom určené právne účinky.“<sup>3</sup>

V podmienkach demokratického štátu hovoríme o slobodných a demokratických voľbách, a tak i volebné právo je realizované na základných princípoch, ako všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajnosť hlasovania. Uvádzané princípy volebného práva prešli určitým vývojom z hľadiska historického. K problematike volieb je široké spektrum otázok, ktoré zasluhujú osobitnú pozornosť, od určenia podmienok všeobecného volebného práva a realizáciu volebného práva, organizáciu volieb a činnosť jednotlivých subjektov, po vyhlásenie výsledkov volieb, avšak predmetom záujmu príspevku budú najmä otázky subjektívneho volebného práva, týkajúce sa obmedzení pri realizácii aktívneho a pasívneho volebného práva.

## 2. Princípy volebného práva

Medzi základné demokratické princípy volebného práva patria všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajnosť hlasovania. Princípy volebného práva predstavujú súhrn záväzných požiadaviek a podmienok, ktorých dodržiavanie je predpokladom zákonnosti vykonávaných volieb.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>BROSTL, A. et al. Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň 2013, s.222.

<sup>3</sup>Rozhodnutie č. II. ÚS 48/97, [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk).

<sup>4</sup>PAVLÍČEK, V. et al. Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 1. Praha 2008, s. 325.

Všeobecnosťou volebného práva rozumieme priznanie volebného práva každému občanovi, jednotlivcovi, ktorý spĺňa ústavou (zákonom) stanovené podmienky podieľať sa na voľbe (predovšetkým dosiahol stanovenú vekovú hranicu. Pri aktívnom volebnom práve je to spravidla 18 rokov a pri pasívnom volebnom práve je veková hranica zvyčajne vyššia a je stanovená v jednotlivých štátoch rôzne - napr. 21 rokov alebo 25 rokov, napríklad v USA pre voľbu do Snemovne reprezentantov, prípadne 30 rokov tiež v USA, ale pre voľbu do Senátu a pod.). Ako uvádza J. Chovanec, princíp volebného práva znamená, že každý má právo voliť a byť volený do zastupiteľských orgánov bez ohľadu na rasu, národnosť, pohlavie, sociálny pôvod, náboženské vyznanie, čas pobytu, zamestnanie...a podobne. Okrem princípu všeobecného volebného práva sa uplatňuje v právnych úpravách volebného práva aj princíp jeho obmedzenosti rôznymi cenami. Hranica medzi všeobecnosťou a obmedzenosťou volebného práva je pritom relatívna. Z hľadiska jednej právnej úpravy možno označiť dané volebné právo za všeobecné, ale podľa inej právnej úpravy za obmedzené.<sup>5</sup> Podstatou všeobecnosti je určenie oprávnených osôb a podmienok, za akých majú právo voliť a tiež určenie podmienok, za ktorých sa môžu uchádzať o zvolenie. Podľa P. Kresáka „pre vývoj inštitútu všeobecnosti volebného práva je charakteristické, že jeho zavádzanie v jednotlivých štátoch vlastne odstraňovalo rozdeľovanie ich občanov na tzv. plnoprávných alebo „aktívnych“ a ostatných, ktorým sa od vzniku buržoáznodemokratických štátov niektoré práva z najrozličnejších dôvodov nepriznávali.“<sup>6</sup> I keď obmedzenia, tzv. volebné cenzy, historicky známe a klasické – napr. rasový, pohlavia, majetkový, boli už odstránené, predsa len všeobecnosť volebného práva sprevádzajú i v súčasnosti isté obmedzenia. Princíp všeobecnosti volebného práva sa vzťahuje nielen na aktívne, ale aj na pasívne volebné právo, ktoré tiež môže mať svoje osobitné dôvody obmedzenia, či už sa viažu na legitimitu kandidáta (s legitimitou kandidáta sa viaže požiadavka preukázanej podpory určitého počtu obyvateľov), či zachovaniu objektívnosti volieb. Tieto sa môžu vyskytovať vo forme splnenia ďalších podmienok, či vo forme nemožnosti realizovať svoje volebné právo z istého trvácneho či dočasného obmedzenia, v podobe existencie zákonom stanovených prekážok.

So všeobecným volebným právom pre mužov, sa prvý raz stretávame pri voľbe zástupcov tretieho stavu vo Francúzsku v roku 1789. Postupne sa rozširovalo, avšak v niektorých krajinách pretrvávali

---

<sup>5</sup>CHOVANEC,J., PALÚŠ,I. Lexikón ústavného práva. Bratislava 2004, s. 183.

<sup>6</sup>KRESÁK, P. Porovnávacie štátne právo.(Ústavné systémy demokratických štátov).Bratislava 1993, s.107.

rôzne obmedzenia až do 20.storočia.<sup>7</sup> Medzi tieto obmedzenia označované ako cenzy patrili napríklad

- daňový cenzus (voliť mohli len tí občania, ktorí boli platiteľmi ročne minimálne stanovenej dane - tzv. volebná daň, daň z hlavy),
- majetkový cenzus (voliť mohol len ten občan, ktorý vlastnil určitý majetok a tento aj požadovaným spôsobom pri registrácii preukazoval),
- rasový cenzus (nemohli voliť príslušníci určitej rasy),
- cenzus pohlavia (nemohli voliť ženy),
- cenzus pobytu (obsahoval požiadavku žiť v určitú dobu v štáte, resp. mať trvalý pobyt v tomto štáte).

Cenzus, pojem s mnohoznačným významom, v starovekom Ríme predstavoval zaradenie občanov do stavov podľa majetku a rodu, v novších obdobiach v súvislosti s volebným právom znamená, za akých podmienok môže človek voliť a byť volený.<sup>8</sup>

V Slovenskej republike je volebné právo obmedzené jednak ústavou stanovenými (podmienkami) – volebnými cenzami a vedľa toho tiež stanovením prekážok výkonu volebného práva vo volebných zákonoch (ktoré nie sú identické), ale všetky prekážky volebného práva musia sledovať legitímny cieľ a spĺňať podmienku proporcionality, inak by neboli ústavne konformné.

Rovnosťou volebného práva chápeme rovnaké postavenie každého jednotlivca, rovnaké práva a povinnosti pri výkone volebného práva. Ako uvádzajú autori, podstata tohto princípu sa zvyčajne zjednodušene koncentruje do zásady, všetci voliči majú rovnaký počet hlasov a hlas každého má rovnakú váhu. Vo vzťahu k aktívnemu a pasívnemu volebnému právu znamená, že voliči majú mať rovnaké podmienky vo všetkých štádiách volebného procesu (zapísanie do zoznamu voličov, navrhovanie kandidátov, účasť na volebnej kampani, pri odovzdávaní svojho hlasu, zisťovaní výsledkov volieb).<sup>9</sup> Môžeme konštatovať, že je dôležité, aby sa neumožnilo voliť voličom viac než raz, zabrániť hlasovať tým, ktorí na to nie sú oprávnení, čo súvisí aj s povinnosťou voliča preukazovať pri voľbách svoju totožnosť, a v konečnom dôsledku aj zabezpečenie, aby bol platný

---

<sup>7</sup>CHYTÍLEK,R.,ŠEDO, J., LEBEDA, T., ČALOUD, D. Volební systémy. Praha 2009, s.15.

<sup>8</sup>CHOVANEC,J., PALÚŠ,I. Lexikón ústavného práva. Bratislava 2004, s.21.

<sup>9</sup>PAVLÍČEK, V. et al. Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 1. Praha 2008, s. 329.

hlas riadne započítaný. Princíp rovnosti sa garantuje aj tým, že volič nesmie byť zapísaný v dvoch zoznamoch voličov. Rovnosť sa prejavuje aj v pravidle, aby členov zastupiteľského zboru volil vždy približne rovnaký počet voličov v jednotlivých volebných obvodoch, čo však nie je vždy možné dôsledne naplniť. Ústavný súd Českej republiky vo svojej judikatúre viackrát potvrdil, že princíp rovnosti nemá absolútny charakter, ale ide o rovnosť relatívnu.<sup>10</sup> Podľa J. Chovanca „jedným zo zdrojov nerovnosti volebného práva je to, že volebné obvody boli vytvárané spravidla podľa počtu obyvateľstva, pričom skladba obyvateľstva s ohľadom na počet voličov býva v jednotlivých volebných obvodoch rozdielna. Neraz volebné obvody boli stotožnené s územno-správnym členením štátu bez ohľadu aspoň na približne rovnaký počet obyvateľstva vo volebnom obvode.“<sup>11</sup>

Rovnosť volebného práva nie je abstraktným princípom, prejavuje sa konkrétne najmä v takých otázkach, ako sú volebná geometria, volebná aritmetika, uzatváracia klauzula, volebná kampaň...<sup>12</sup> Zásada rovnosti sa teda vzťahuje nielen na počet hlasov, ich váhu a hodnotu, ale aj na utváranie volebných obvodov, na podmienky kandidovania, volebnej kampane, volebného práhu a na rozdeľovanie mandátov vo volebnom systéme. Ak by neboli rešpektované uvedené atribúty, mohli by sa vyskytnúť prípady nerovnosti, ktoré môžeme zhodne s autormi rozdeliť na nerovnosť otvorenú – ak niektorí voliči disponujú viacerými hlasmi, hlasy jednotlivých voličov nemajú rovnakú váhu, a nerovnosť skrytú – volebné obvody nebudú rovnako veľké, nebudú zahŕňať približne rovnaký počet voličov.<sup>13</sup> Takúto formu manipulácie považuje Ústavný súd Slovenskej republiky za protiústavnú. Vyplýva to z jeho rozhodnutia č. PL. ÚS 34/99, v ktorom uviedol, v súvislosti s voľbami do orgánov samosprávy obcí, že „orgán, ktorý určuje volebné obvody pre voľby podľa zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, má povinnosť vysvetľovať a uplatňovať § 9 ods. 3 zákona č. 346/1990 Zb. v znení neskorších predpisov v súlade s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR. Preto je povinný vytvoriť volebné obvody s takým počtom obyvateľov, aby každý občan mal približne rovnakú príležitosť ovplyvniť výsledok volieb, ak uplatní svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 alebo čl. 30 ods. 4 Ústavy SR.“

Faktickú rovnosť aktívneho volebného práva (najmä v podmienkach s vytvorením viacerých volebných obvodov, alebo tam, kde sa

---

<sup>10</sup> ZOUBEK, V. Lidská práva. Globalizace -Bezpečnost. 2. upravené vydání. Plzeň 2008, s. 327.

<sup>11</sup> CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. Lexikón ústavného práva. Bratislava 2004, s.117.

<sup>12</sup> FILIP, J. Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno 1999, s. 414.

<sup>13</sup> GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. Praha 2002, s. 123.

využíva majoritný volebný systém) je prakticky nemožné dosiahnuť, pokiaľ nie sú voľby povinné a neúčast' nie je sankcionovaná. Ak by došlo k naplneniu rovnosti po teoretickej stránke – vytvoreniu rovnakých volebných obvodov s rovnakým počtom voličov, neexistuje záruka ich stopercentnej účasti, teda volebná účasť bude v jednotlivých obvodoch rôzna, a tak spôsobí faktickú nerovnosť.

Priamosť volebného práva znamená, že volič rozhoduje o tvorbe voleného orgánu priamo, nie sprostredkované, prostredníctvom voliteľov, delegátov či elektorov. „Inak povedané, každý volič uplatňuje svoje volebné právo sám a ním prejavovaná vôľa má priamy právny účinok na výsledok volieb.“<sup>14</sup> V prevažnej väčšine štátov sa utvárajú zastupiteľské zbory priamymi voľbami, ale uplatňujú sa aj nepriame, napríklad tvorba druhej komory francúzskeho parlamentu – Senátu, kde voľba zastupiteľského orgánu je sprostredkovaná zborom voliteľov. Priame voľby sa uplatňujú aj v Slovenskej republike, táto zásada je zakotvená aj v základnom zákone. Voliči si vyberajú priamo, bez sprostredkovateľa, buď politickú stranu pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a voľbách poslancov Európskeho parlamentu a pri voľbách do orgánov územnej samosprávy priamo poslancov, resp. starostov a predsedov vyšších územných celkov. Pre zaujímavosť možno poukázať na právnu úpravu v Českej republike, kde je volebné právo v subjektívnom zmysle všeobecné a rovné a vykonáva sa tajným hlasovaním, pričom Listina základných práv a slobôd medzi princípmi volebného práva neuvádza, že musia byť priame (čl. 21 ods. 3 ú.z.č.23/1991 Zb.).

S naplnením zásady priamosti sa spája i zásada realizácie volebného práva osobne a bezprostredne. Možno konštatovať, že v prípade majoritného volebného systému sú naplnené so zásadou priamosti i tieto, voľba je uskutočnená osobne a bezprostredne, volič dáva hlas konkrétnej osobe – kandidátovi. V prípade proporčionálneho volebného systému môžeme poznamenať, že volič nerozhoduje bezprostredne o „personálnom“ zložení zákonodarného orgánu, ale de facto medzi voliča a kandidáta vstupuje politická strana, ktorá zostavila kandidátnu listinu, ktorej volič odovzdáva svoj hlas.

Tajnosť hlasovania ako ďalší z demokratických princípov zabezpečuje možnosť voliča prejavíť svoju vôľu tak, aby sa nikto nedozvedel, ako hlasoval. „Je v protiklade so všetkými formami otvoreného odovzdávania hlasov (odovzdanie hlasu na podpis) alebo verejného hlasovania (hlasovaním alebo prednesením rozhodnutia v ústnej podobe).“<sup>15</sup> Je dôležitým a závažným atribútom demokratických volieb, v prípade takéhoto hlasovania ide o model fair play. Volič prejavuje vôľu bez nátlaku, kontroly, zastrasovania, či prípadných následkov za svoje rozhodnutie. Garantuje voličovi zabezpečenie

---

<sup>14</sup> ČIČ, M. et al. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina 2012, s.227.

<sup>15</sup> BROSTL, A. et al. Ústavné právo Slovenskej republiky. 2. upravené vydanie. Plzeň 2013, s.223.

podmienok tak, aby bolo znemožnené zisťovať a zistiť, ako konkrétny volič hlasoval a aký bol obsah jeho rozhodnutia. V praxi je táto zásada realizovaná spravidla vytvorením osobitného priestoru vo volebnej miestnosti, kam sa volič odoberie upraviť svoj hlasovací lístok. I keď túto zásadu vnímame predovšetkým ako právo občana na tajné voľby, je nutné ju interpretovať i ako povinnosť zo strany štátu, zabezpečiť jej rešpektovanie volebnou komisiou, ale i ako povinnosť občana – voliča naplniť jej podstatu a v zmysle volebného zákona odobrať sa do určeného priestoru a upraviť hlasovací lístok. Ako uvádza J. Drgonec „Tajnosť hlasovania nepredstavuje právo voliča. Tajnosťou hlasovania sa určuje ústavná povinnosť, ktorej adresátom je volič.“<sup>16</sup> Avšak nemožno ju vnímať ako absolútny zákaz v tom zmysle, že by volič po hlasovaní nemohol prezradiť (či už (ne)pravdivo), ako hlasoval. Súhlasíme s tvrdením J. Sváka, že „tajné hlasovanie je nevyhnutnou zárukou pocitu istoty voliča, že bude môcť byť slobodným pri voľbách i po voľbách.“<sup>17</sup> Výkon volebného práva tajným hlasovaním je úzko spojený s princípom slobodných volieb. Jeho účelom je zabezpečiť, aby žiadna iná osoba nebola prítomná pri úprave hlasovacieho lístka (výnimkou sú prípady nevyhnutnosti prítomnosti iného voliča za účelom pomoci pri úprave hlasovacieho lístka zo zdravotných dôvodov; voliča, ktorý si nemôže sám upraviť hlasovací lístok), a orgány verejnej moci, ani súkromné osoby nemajú možnosť zistiť, ako konkrétna osoba volila. Princíp tajného hlasovania vo svojich rozhodnutiach potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky, kedy zdôraznil, že tajné hlasovanie je nevyhnutnou zárukou pocitu istoty voliča..., a že tento princíp je pojmovým znakom slobodných volieb...<sup>18</sup> Volebné zákony v Slovenskej republike zakotvujú zásadu tajného hlasovania pri všetkých druhoch volieb (parlamentných, prezidentských, komunálnych, europarlamentných). Súčasťou teórie princípu tajného hlasovania sú i konkrétne spôsoby hlasovania, pri klasickej či tradičnej forme hlasovania, alternatívne spôsoby hlasovania ako aj jednotlivé druhy hlasovacích lístkov. V Slovenskej republike sa uplatňuje klasický spôsob tajného hlasovania - vhadzovanie upravených alebo neupravených kandidátnych listín do volebnej urny, využívajú sa volebné listiny, ktoré možno upravovať uprednostnením niektorých kandidátov – preferenčnou voľbou na kandidátnej listine. Právny poriadok pozná aj alternatívny spôsob hlasovania, a to hlasovanie v neprítomnosti poštou, kedy umožňuje voliť aj občanom, ktorí sa nachádzajú v zahraničí. Aj v prípade využívania alternatívnych spôsobov hlasovania musí byť, a je v tomto prípade zaručená tajnosť hlasovania (zaslanie obálky s adresou, v ktorej sa nachádza zalepená obálka

---

<sup>16</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín 2012, s.611.

<sup>17</sup> SVÁK, J. Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina 2006, s. 956.

<sup>18</sup> Napr. PL. ÚS 22/2011, PL. ÚS 22/08, PL. ÚS 100/07.

s upraveným hlasovacím lístkom). Aj pre prípad využitia hlasovacieho zariadenia v kontexte uplatnenia tajnosti hlasovania, zariadenie musí byť umiestnené v osobitnom priestore, a zabezpečené tak, aby nebolo možné viacnásobné hlasovanie jedným voličom (zásada rovnosti) a zistenie, ako hlasoval iný volič.

### 3.Subjektívne volebné právo a jeho obmedzenia

Ako už bolo uvedené, volebné právo sa realizuje na základných princípoch, ktoré sú zakotvené v jednotlivých ústavách demokratických štátov, ale aj vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv či v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach. Osobitne dôležitým je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj ako „Európsky dohovor“), ktorý v článku 3 Dodatkového protokolu č. 1 zaväzuje členské štáty Rady Európy vykonať v rozumných intervaloch slobodné voľby. Právo na slobodné voľby má špecifický charakter, čo spôsobilo, že toto právo sa nedostalo do základného textu Európskeho dohovoru z obáv, že by v tejto podobe nebol všetkými akceptovateľný, čo sa nakoniec nepotvrdilo, keďže v krátkom čase bol prijatý Dodatok č. 1. Navyše toto právo nie je zakotvené ako oprávnenie, ale ako záväzok štátu vykonať voľby, v pravidelných intervaloch, a tieto voľby musia byť slobodné, bez akéhokoľvek nátlaku na výber a musí byť zachovaná tajnosť hlasovania. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj ako „Súd“) v jednom z rozhodnutí zdôraznil „kapitálnu dôležitosť“ práva na slobodné voľby: ide o „charakteristickú zásadu“ skutočne demokratického režimu, podstatnú tak z hľadiska ústavy štátov, ako aj z hľadiska garancie práv jednotlivca. Štrasburské orgány ochrany práva túto povinnosť interpretovali zo začiatku nie ako subjektívne volebné právo občanov, ale ako povinnosť štátu zorganizovať slobodné voľby. Až v roku 1975 v rozhodnutí vo veci W,X,Y,Z c. Belgicko sa jasne deklarovalo, že právo na slobodné voľby je individuálnym (subjektívnym) právom, ktoré obsahuje právo voliť a právo byť kandidátom na zvolenie. Od myšlienky o „inštitucionálnom“ práve na konanie slobodných volieb sa Európska komisia pre ľudské práva dostala ku koncepcii „všeobecného volebného práva“.<sup>19</sup> Aj Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach v článku 25 uvádza, že každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 (bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia) a bez neodôvodnených obmedzení

- zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov,

---

<sup>19</sup>DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín 2012, s. 569.



- voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania,
- vstúpiť za rovnakých podmienok do verejných služieb svojej krajiny.

„Aktívne volebné právo nie je absolútne a tradične je spájané s uplatňovaním tzv. volebných cenzov. Medzi ne v súčasnosti okrem veku patrí duševné ochorenie, výkon trestu odňatia slobody a trvalý pobyt.“<sup>20</sup>, ale môžu byť prípadne i ďalšie, resp. pri realizácii rôznych volieb sa stretávame s rozdielnymi obmedzeniami. Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva oprávnenia, o ktoré ide, nie sú absolútne, a existuje priestor pre ich implikované obmedzenia. Vo vnútroštátnych právnych poriadkoch môže byť volebné právo obmedzené, avšak nie do takej miery, aby sa oslabila jeho podstata. Tieto obmedzenia sú vo volebných zákonoch či priamo v základnom zákone upravené v podobe výslovných podmienok pre aktívne (pasívne) volebné právo, a tiež aj ako prekážky výkonu volebného práva, v poňatí dočasného obmedzenia. Tieto výnimky zo zásady všeobecného volebného práva sa „pokladajú za zlučiteľné s princípom všeobecnosti“, na rozdiel od volebných cenzov známych z histórie, diskriminačných vylúčení z dôvodu rasy, farby pleti, pohlavia, príslušnosti k národnostnej menšine či etnickej skupine, majetku, postavenia...diskriminujúcich určitú skupinu osôb či niektorého z kandidátov. Pasívne volebné právo je v zmysle článku 3 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd samostatným subjektívnym právom na slobodné voľby, ktorého porušením sa zaoberali i štrasburské orgány ochrany práva napr. v prípade Podkolzina c. Lotyšsko (rozhodnutie z 9. 4. 2002 týkajúce sa sťažnosti č. 46726/99). V tomto prípade sa uplatňoval cenzus pasívneho volebného práva – znalosť úradného jazyka. Sťažovateľka – kandidátka, predložila zákonom požadované osvedčenie o znalosti úradného jazyka, ale bola preskúšaná inšpektorkou, na základe čoho Štátne jazykové stredisko zaslalo predsedovi Ústrednej volebnej komisie list, že jazyk neovláda, a bola vyčiarknutá zo zoznamu kandidátov. Z rozhodnutia súdu vyplynulo, že nespochybňuje požiadavku znalosti jazyka, ide o legitímnu požiadavku v kompetencii štátu, avšak kriticky sa vyjadril k spôsobu preskúmania znalosti sťažovateľky. Súd vyjadril absenciu akejkoľvek záruky objektívnosti a konanie aplikované na sťažovateľke bolo nezlučiteľné s podmienkami procesnej spravodlivosti a právnej istoty, ktoré sa vyžadujú vo veciach voliteľnosti kandidátov. Jej vyčiarknutie zo zoznamu kandidátov nemôže byť považované za primerané legitímnemu cieľu. Za závažné rozhodnutie pri uplatňovaní pasívneho volebného práva možno považovať prípad (sťažnosť č. 7/08) ohľadom zákazu pôsobenia osôb s viacnásobným občianstvom v parlamente,

---

<sup>20</sup>SVÁK, J., CIBULKA, E. Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 5.aktualizované vydanie. Bratislava 2013, s.208.

kedy Súd označil zákaz zvolenia do parlamentu uložený osobám s viacnásobným občianstvom za neprimeraný a porušujúci článok 3 Protokolu č.1.

#### 4.Obmedzenia volebného práva do Národnej rady Slovenskej republiky

Poslanci do zákonodarného zboru v Slovenskej republike sú volení vo všeobecných, rovných, priamych voľbách s tajným hlasovaním (čl. 74 ods.1 Ústavy SR). Ako uvádza J. Drgonec, „odsek 1 možno zaradiť k ústavným zásadám určeným pre parlamentné voľby. Týmto ustanovením sa úprava čl. 30 ods. 3 Ústavy SR v rozsahu úpravy aktívneho volebného práva premieta do ústavnej úpravy o voľbách poslancov Národnej rady SR.“<sup>21</sup> Aktívne volebné právo, právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky má štátny občan Slovenskej republiky, ktorý najneskôr v deň volieb dosiahol vek 18 rokov, a ako vyplýva z volebného zákona (zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov), neexistujú prekážky vo výkone práva voliť, a to obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany zdravia ľudí (v zmysle zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, napríklad z dôvodu šírenia infekčnej choroby), výkon trestu odňatia slobody, uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu (podľa zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov; tiež zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov) a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (v súlade s príslušnými ustanoveniami Občianskeho zákonníka). Na jednej strane dochádza k obmedzeniam práva voliť, ale na druhej strane volič má zaručené možnosti jeho ochrany, i formou kontroly evidencie v zozname voličov a overenia správnosti údajov. Ako uvádza K. Klíma, aktívne volebné právo občana je chránené možnosťou domáhať sa odstránenia chýb a nedostatkov v stálom zozname voličov.<sup>22</sup>

Ústava určuje (kumulatívne) podmienky pre vznik pasívneho volebného práva, práva byť volený za poslanca do Národnej rady Slovenskej republiky, ktorými sú štátne občianstvo SR, veková hranica sa zvyšuje na vek 21 rokov a vyžaduje sa trvalý pobyt na území SR. V zmysle volebného zákona takáto osoba nie je vo výkone trestu odňatia slobody a nenastala u nej prekážka vo výkone práva voliť z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony. Pri volebnom práve je vo väčšine prípadov ako samozrejmosť upravená

---

<sup>21</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. Vydanie. Šamorín 2012, s. 973.

<sup>22</sup> KLÍMA, K. Ústavní právo. 4. rozšírené vydání. Plzeň 2010, s. 622.

požiadavka štátnej príslušnosti a tiež dosiahnutie určitého veku, ktorý pri pasívnom volebnom práve býva stanovený vyšší ako pri aktívnom volebnom práve. Avšak, „tento by nemal byť podstatne vyšší ako v rámci daného právneho poriadku uznávaný vek plnoletosti.“<sup>23</sup> Ďalším volebným cenzom pasívneho volebného práva je aj volebná kaucia, zákonom stanovená finančná čiastka, ktorú musia kandidujúce politické strany uhradiť pri podaní svojej kandidatúry. Toto obmedzenie, nie všade prijímané pozitívne, je však legálnym obmedzením volebného práva, čo potvrdil Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí (PL. ÚS 6/08).

Predmetom diskusií bývajú otázky uvedených prekážok volebného práva, obmedzenia aj vekovej hranice, či už v prípade aktívneho volebného práva alebo pasívneho (stanovenie vyššej vekovej hranice pasívneho práva zo súčasných 21 rokov, čo zástancovia zvyknú podporiť argumentom väčších pracovných, životných skúseností pre výkon poslaneckej funkcie, ale aj zníženie v prípade aktívneho volebného práva na hranicu 16 rokov).

Taktiež za diskutabilnú, či nejednoznačne upravenú prekážku možno označiť výkon trestu odňatia slobody. Ako vyplýva z rozhodnutia Ústavného súdu SR (nálež č. PL. ÚS 6/08), súd konštatoval porušenie ústavného práva občana, keď uviedol, že je neprípustné, aby v demokratickom a právnom štáte bola akokoľvek veľká skupina občanov alebo čo i len jeden občan bez vážneho verejného záujmu vylúčená z volieb a zároveň jej bolo odopreté právo vykonávať jedno z jej ústavou garantovaných práv na určitú dobu, ak k opatreniu neexistuje legitímny cieľ a dočasne nie sú jeho prípadným odstránením ohrozené iné dôležité verejné záujmy. A podľa názoru Ústavného súdu SR neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby bol osobám vo výkone trestu odňatia slobody odopretý výkon aktívneho volebného práva. Nemožnosť voliť osobám vo výkone trestu odňatia slobody bolo už dlhšie obdobie i predmetom kritiky Európskej únie. Za závažné však možno považovať rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v prípade *Hirst c. Spojené kráľovstvo* zo 6. októbra 2005. Napriek zmenám a vývoju, ktorým prešla prekážka výkonu trestu odňatia slobody, nedošlo k absolútnemu odstráneniu predmetnej prekážky, naďalej zostáva v prípade aktívneho volebného práva ako jedno z jeho obmedzení nemožnosť realizovať právo voliť občanom z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody, ktorý bol uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej desať rokov. Pretrvávanie tejto prekážky sa nejaví ako porušovanie základných demokratických princípov, ak berieme do úvahy samotnú okolnosť, ktorá vyvolala právne účinky. Súčasné zakotvenie prekážok vo výkone volebného práva a ich v zásade odlišenie pre realizáciu aktívneho a pasívneho volebného práva je prijateľné a zrozumiteľné. Ako uvádza J. Chovanec za spoločensky žiaduce obmedzenie

---

<sup>23</sup> CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. Lexikón ústavného práva. Bratislava 2004, s.183.

všeobecnosti volebného práva považuje sa aj znemožnenie jeho výkonu pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, vo väzbe, ako aj právoplatné odsúdenie k strate občianskych či politických práv.<sup>24</sup> Za zrejmu požiadavku sa považuje tiež, že jednotlivec, občan nie je právoplatne pozbavený spôsobilosti na právne úkony pre duševnú poruchu, alebo jeho spôsobilosť na právne úkony pre takúto poruchu nie je obmedzená.

Princíp všeobecnosti a princíp rovnosti sa často spájajú. Všeobecnosť volebného práva tak vlastne určuje, kto sa môže na voľbách zúčastniť, a rovnosť rozhoduje o miere a význame tejto účasti.

## 5. K obmedzeniam volebného práva pri voľbe hlavy štátu

Ako ďalšie z volieb, ktorých sa občania SR zúčastňujú sú voľby prezidenta republiky. V Slovenskej republike bola priama voľba zavedená už v roku 1999, na základe ústavného zákona č.9/1999 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky.<sup>25</sup> „Transformovaním spôsobu voľby hlavy štátu z nepriamej voľby zákonodarným orgánom na voľbu občanmi sa posilnila účasť občanov na výkone demokracie a de facto aj mandát takýmto spôsobom zvoleného prezidenta.“<sup>26</sup> Právo voliť prezidenta SR majú občania SR, ktorí majú právo voliť do Národnej rady SR, vzťahujú sa na nich podmienky rovnaké ako v prípade aktívneho volebného práva do zákonodarného zboru, avšak volič sa musí zdržiavať v deň voľby na území SR. V tomto prípade by sme mohli poukázať na ďalšie obmedzenie, prípadnú prekážku volebného práva, ktorým je fyzická neprítomnosť na území daného štátu, kde prebiehajú voľby. Aj priama voľba prezidenta sa vykonáva na základe všeobecného, rovného, priameho volebného práva s tajným hlasovaním. Pasívne volebné právo, je predmetom úpravy čl. 103 ods. 1 Ústavy SR, z ktorého vyplýva, že právo byť volený za hlavu štátu má občan SR, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady SR, a najneskôr v deň voľby dosiahol vek 40 rokov. Ústava neupravuje hornú vekovú hranicu pre výkon funkcie prezidenta (napr. vek 65 rokov, ako možné obmedzenie v prípade iných funkcií), čím by došlo k strate „príležitosti uchádzať sa o zvolenie za prezidenta.“<sup>27</sup> K zvýšeniu vekovej hranice pasívneho

---

<sup>24</sup> CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. Lexikón ústavného práva. Bratislava 2004, s.183.

<sup>25</sup> Podrobnejšie je priebeh volieb upravený zákonom č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>26</sup> ČIČ, M. et al. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina 2012, s.549.

<sup>27</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie, Šamorín 2012, s. 1146.

volebného práva došlo na základe zmeny ústavy, spolu so zavedením priamej voľby hlavy štátu. Pôvodne postačovalo (zakotvené v Ústave SR č. 460/1992 Zb.), ak kandidát uchádzajúci sa o post hlavy štátu dosiahol vek 35 rokov, i keď sa v pracovných verziách ústav objavovala (súčasná) vyššia veková hranica – 40 rokov. Ako je uvedené v publikácii<sup>28</sup>, touto ústavnou úpravou ústavodarca nadviazal na úpravu v Ústave z roku 1920 a Ústavy z roku 1948. Aj z histórie je známy prípad, kedy sa pri príprave ústavy prerokovávala aj otázka vekového cenzu pasívneho volebného práva na post hlavy štátu. V Ústave z roku 1920 bola v pôvodnom návrhu upravená na 45 rokov, avšak, oficiálne po francúzskom vzore (v skutočnosti vplyv T.G.Masaryka kvôli budúcemu kandidátovi – E. Benešovi) došlo k jej zníženiu na 35 rokov.

## 6. Voľby do orgánov územnej samosprávy

Výkon volebného práva v podmienkach územnej samosprávy sa realizuje tak v obciach, ako aj v samosprávnych krajoch. Voľby do orgánov obcí a voľby do orgánov vyšších územných celkov, sú taktiež upravené osobitným zákonom, resp. zákonmi. Princíp všeobecnosti volebného práva sa vzťahuje nielen na aktívne, ale aj na pasívne volebné právo, ktoré má tiež svoje osobitné dôvody obmedzenia. Tieto sa obyčajne viažu k legitimitate kandidáta (požiadavka preukázanej podpory určitého počtu obyvateľov) alebo k zachovaniu objektívnosti volieb. Súčasťou kandidátskej listiny nezávislého kandidáta vo voľbách do orgánov samosprávy obcí je tak v zmysle zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov petícia podpísaná voličmi podporujúcimi jeho kandidatúru, ktorých počet je uvedený v zákone, a závisí od počtu obyvateľov v obci. V súvislosti so zachovaním objektívnosti volieb sa v niektorých štátoch obmedzuje pasívne volebné právo pre tých predstaviteľov verejnej moci, ktorí v príslušnom volebnom obvode pôsobili vo verejnej funkcii určitý čas pred voľbami. Európsky súd pre ľudské práva vo veci Gitonas a ostatní c. Grécko (1997) napríklad k článku 56 ods. 3 gréckej ústavy uviedol, že neporušuje pasívne volebné právo, ktoré nie je (podobne ako nie je ani aktívne volebné právo) absolútne. Podľa článku 56 ods. 3 gréckej ústavy totiž nemôžu vo voľbách kandidovať napríklad platení zamestnanci verejnej správy, aktívni členovia ozbrojených síl a bezpečnostných síl v žiadnom z volebných obvodov, kde vykonávali svoje povinnosti po dobu dlhšiu ako tri mesiace v období troch rokov bezprostredne predchádzajúcich termínu konania volieb.

Organizáciu a priebeh volieb do orgánov obcí upravuje zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktorý bol prijatý v čase spoločného štátu ČSFR, a bol už viackrát novelizovaný.

---

<sup>28</sup> OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K. Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Bratislava 1998, s.61.

Významné zmeny priniesla novela Ústavy SR - ú. z. č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky, ktorou sa umožnilo aj cudzincom s trvalým pobytom na území SR voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Ako uvádzajú autori, k zásadnej zmene v prístupe k ústavnému zakotveniu základných práv a slobôd dochádza v Európe v druhej polovici 20. storočia, dochádza k renesancii prirodzeno-právnej koncepcie základných práv, čo sa prejavilo najmä v členských štátoch EÚ v tendencii približovania právneho statusu cudzincov a osôb bez štátneho občianstva k postaveniu občanov daného štátu.<sup>29</sup> Aktívne aj pasívne volebné právo sa rozšírilo aj na cudzincov s povoleným trvalým pobytom v danej obci. Avšak zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí stanovuje ďalšie podmienky pre výkon volebného práva, s rozlíšením aktívneho a pasívneho volebného práva. „Právo voliť do orgánov samosprávy obcí majú obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí majú v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku (ďalej len „volič“).“<sup>30</sup> Jednou z ústavných a zákonných podmienok je trvalý pobyt v obci. Ústavný súd už vo svojom rozhodnutí (PL. ÚS 110/07) zdôraznil, že táto podmienka nie je ustanovená samoučelne, pretože sleduje legitímny cieľ, aby orgány samosprávy obce mali možnosť voliť len obyvatelia obce, tí, ktorí v obci trvale žijú a tvoria súčasť trvalého spoločenstva osôb. Podľa autorov, štáty, ktoré naďalej považujú za dôležitú väzbu jednotlivca k danému územiu a verejnoprávnej moci pôsobiacej na ňom, nahrádzujú v prípade volebného práva na komunálnej úrovni štátne občianstvo požiadavkou trvalého pobytu po zákonom stanovenu dobu.<sup>31</sup> Zákon (č. 346/1990 Zb.) nestanovuje konkrétnu minimálnu dĺžku trvalého pobytu (čo zároveň umožňuje prípadné účelové prihlasovanie na trvalý pobyt v obci pred voľbami v prospech konkrétneho kandidáta). Zároveň ďalej upravuje prekážky vo výkone volebného práva, pre ktoré volič dočasne nemôže uplatniť svoje volebné právo, a týmito prekážkami sú:

- obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí,
- výkon trestu odňatia slobody,
- výkon základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitných predpisov,

---

<sup>29</sup>PAVLÍČEK, V. et al. Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 2. Praha 2004, s.133.

<sup>30</sup>§ 2 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších zmien a doplnkov.

<sup>31</sup>PAVLÍČEK, V. et al. Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 2. Praha 2004, s. 133.

- pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony.

Obmedzenia týkajúce sa volebného práva pri voľbách do orgánov územnej samosprávy (obcí aj vyšších územných celkov) sú v porovnaní s voľbami do zákonodarného zboru širšie, čím je fakticky vylúčený širší okruh voličov v participácii na miestnej demokracii.

V prípade pasívneho volebného práva, môže ho obyvateľ uplatniť ako právo byť volený za poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva, ktorým môže byť volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody a z dôvodu pozbavenia alebo obmedzenia spôsobilosti na právne úkony, ako aj možnosť kandidovať za starostu (primátora), u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva rovnako ako pre voľbu poslanca, ale vyžaduje sa, aby kandidát dovŕšil najneskôr v deň volieb vek 25 rokov. Ani v tomto prípade zákon nevyžaduje konkrétnu potrebnú dobu existencie trvalého pobytu. Ústavný súd odmietol požiadavku zákonodarcu obsiahnutú v zákone č.233/1998 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktorým sa zavádzal 1-ročný trvalý pobyt v obci ako podmienka pre uplatnenie pasívneho volebného práva pre kandidátov na voľbu starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva, takáto zákonná podmienka nie je v súlade s možnosťou rovnakého prístupu občanov k voleným a iným verejným funkciám upravenou v čl. 30 ods.4 ústavy.<sup>32</sup> V prípade pasívneho volebného práva možno predpokladať, že podmienka trvalého pobytu by mala byť splnená najneskôr ku dňu predloženia kandidátnej listiny, ktorej súčasťou je aj údaj o trvalom pobyte kandidáta. Zvýšená veková hranica je v zásade jedinou podmienkou determinujúcou vážnosť voleného orgánu. Predmetom diskusií v podmienkach SR bola aj neexistencia zákonnej podmienky dosiahnutia konkrétnej vzdelanostnej úrovne na zastávanie funkcie starostu (primátora), i keď v zákone o obecnom zriadení (č.369/1990 Zb., § 13 ods. 12) je upravené, že „starosta si prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu“. Ako už bolo uvádzané, aj v súvislosti so všeobecným volebným právom do orgánov obcí rozhodoval ústavný súd. Ústavný súd SR (nález č. PL. ÚS 6/08) osobitne posudzoval zakotvenie prekážky – výkon trestu odňatia slobody - výkonu pasívneho volebného práva a výkonu aktívneho volebného práva, či nie sú zákonné ustanovenia v rozpore s ústavou. V prípade realizácie volebného práva pri voľbách do orgánov samosprávy obcí došiel k záveru, že nie je rozpor zákona s ustanoveniami Ústavy SR, a pri posudzovaní (ne)ústavnosti dotknutých ustanovení napadnutých volebných zákonov skúmal, či sa takéto odňatie aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody, opiera o legitímny cieľ, či by nebol ohrozený verejný záujem. V prípade pasívneho volebného práva by sa kandidát nachádzajúci vo výkone trestu odňatia slobody nemohol zúčastňovať ani predvolebnej kampane, a prirodzene po jeho prípadnom zvolení by nebolo možné, aby riadne vykonával volenú funkciu. Možno

---

<sup>32</sup>ČIČ, M. et al. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina 2012, s. 436.

poznamenať, že tiež netreba opomenúť skutočnosť, že by osoba vo výkone trestu odňatia slobody mala byť vzorom pre ostatných občanov, pre spoločnosť tým „najlepším“ reprezentantom a zástupcom obyvateľov. Aktívne volebné právo sa viaže na splnenie podmienky trvalého pobytu v danej obci, pričom odsúdení nachádzajúci sa v obci, kde si odpykávajú trest, väčšinou v nej nemajú trvalý pobyt. Sú umiestnení mimo svojej obce, a tak pre zabezpečenie ich fyzickej prítomnosti v čase volieb v obci trvalého pobytu by bolo potrebné vynaložiť mimoriadne úsilie – náročné na technický, materiálny či personálny aparát zo strany obcí, ale aj Zboru väzenskej a justičnej stráže. Navyše by bola ohrozená bezpečnosť iných osôb, verejný poriadok a tak i pokojný priebeh volieb.<sup>33</sup> Obmedzenie v realizácii volebného práva z tohto dôvodu je pochopiteľné, pretože nie je možné zabezpečiť, aby obyvateľ ktorejkoľvek obce mohol voliť do týchto orgánov v inej obci, mimo územia svojej obce.

Voľby do orgánov samosprávneho kraja sa realizujú v Slovenskej republike od roku 2001, kedy sa naplnila dikcia ústavy predpokladajúca vytvorenie vyšších územných celkov. Obyvatelia vyššieho územného celku majú možnosť voliť a byť volení za predsedu samosprávneho kraja, a poslanca zastupiteľstva. Zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov priznáva aktívne a pasívne volebné právo pre voľby do zastupiteľstva fyzickým osobám, ktoré majú v územnom obvode vyššieho územného celku trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovŕšili vek 18 rokov. Zákon upravuje podobne ako aj pri voľbách do orgánov obcí prekážky vo výkone volebného práva, ktorými sú:

- obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí,
- výkon trestu odňatia slobody,
- výkon základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitných predpisov,
- pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Za predsedu samosprávneho kraja je volený obyvateľ samosprávneho kraja a najneskôr v deň konania voľby dovŕšil 25 rokov veku, a podobne ako aj pri voľbách do orgánov obce, a tiež pri voľbe za poslanca do zastupiteľstva nie je obmedzený vo výkone volebného práva v zmysle zákonných cenzov – výkon trestu odňatia slobody a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

---

<sup>33</sup>PL. ÚS 6/08, [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk).



## 7. Voľby do Európskeho parlamentu

Občania Slovenskej republiky (a nielen občania SR) môžu uplatňovať volebné právo a rozhodovať tak o zložení a podieľať sa na kreácii ďalšieho zastupiteľského orgánu - Európskeho parlamentu, ako novej možnosti volieb. Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie v roku 2004, môžu občania Slovenskej republiky využívať zmluvne zakotvené práva. Jedným z nich je (i) volebné právo do Európskeho parlamentu, ktoré mali občania SR možnosť využiť už dvakrát. Napriek snahám o prijatie jednotnej volebnej procedúry vo všetkých členských štátoch Európskej únie, tieto boli neúspešné, a tak sú voľby do Európskeho parlamentu organizované vnútroštátnym právnym poriadkom, ktorý musí rešpektovať isté požiadavky, ktorými sú, že voľby musia byť priame a všeobecné, a uskutočnené systémom pomerného zastúpenia. Voľby do Európskeho parlamentu sú v SR upravené zákonom č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov.

Európsky parlament je zastupiteľský orgán občanov členských štátov. Právo voliť do Európskeho parlamentu má na území Slovenskej republiky občan Slovenskej republiky, ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 18 rokov a má na území SR trvalý pobyt, tiež občan iného členského štátu Európskej únie, dosiahol vek 18 rokov a má povolený trvalý pobyt na území Slovenskej republiky alebo aj občan Slovenskej republiky, ktorý dovŕšil 18 rokov, nemá na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, ani na území iného členského štátu Európskej únie, ale v deň volieb sa zdržiava na našom území.

Pasívne volebné právo, právo byť zvolený za poslanca Európskeho parlamentu má občan Slovenskej republiky, ktorý najneskôr v deň volieb dosiahol vek 21 rokov, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, nie je vo výkone trestu odňatia slobody a nebol pozbavený spôsobilosti na právne úkony. Toto právo sa priznáva aj občanovi únie, ktorý dovŕšil 21 rokov, má na našom území povolený trvalý pobyt, nebol pozbavený práva kandidovať vo svojom štáte, a nie je vo výkone trestu odňatia slobody ani nebol pozbavený spôsobilosti na právne úkony. Je potrebné poznamenať, že voliť a kandidovať v tých istých voľbách možno len v jednom členskom štáte EÚ. Súčasťou zákonných obmedzení pasívneho práva je podobne, ako aj v prípade parlamentných volieb zloženie volebnej kaucie.

Podobne ako zákon o voľbách do NR SR, aj tento zákon upravuje prekážky volebného práva. Patrí medzi ne zákonom stanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí, výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony. Práve obmedzenie volebného práva z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody bolo v SR už dlho predmetom sporu, minimálne od čias vstupu SR do EÚ. Táto prekážka bola považovaná za nedemokratickú, neústavnú, porušujúcu realizáciu práv na základných princípoch. Z dikcie zákona ďalej priamo vyplýva aj to, kto nemá právo voliť, a to tí občania Európskej únie, ktorí boli pozbavení volebného práva v členskom štáte, ktorého sú štátnymi občanmi.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že v prípade volieb do Európskeho parlamentu sa jednak uplatňujú znaky charakteristické pre voľby do národnej rady, a na druhej strane sa v nich premietajú princípy fungovania Európskej únie.<sup>34</sup>

## 8. Záver

Voľby stelesňujú charakteristický princíp demokracie, bez slobodných volieb je demokracia vylúčená. Význam konania slobodných volieb vyzdvihol aj Európsky súd pre ľudské práva. V prípade naplnenia požiadavky slobodných volieb je nevyhnutné rešpektovanie aj základných princípov volebného práva, ktoré je všeobecné, rovné, priame s tajným hlasovaním. Genéza vývoja volebného práva poukazuje na značné zmeny zásad realizácie volebného práva, predovšetkým čo sa týka zásady všeobecnosti. Princíp všeobecnosti volebného práva znamená zákaz diskriminácie v prístupe k právu občanov voliť svojich zástupcov a byť volený. Subjektívne právo však nie je absolútne, a tak ako aj v minulosti (i keď v inom poňatí, pri porušení zásady zákazu diskriminácie...) aj v súčasnosti sa uplatňujú isté obmedzenia. Tieto by sme mohli v zásade charakterizovať ako:

- a. taxatívne uvedené podmienky pre výkon subjektívneho práva (aktívneho i pasívneho), upraveného priamo aj v základnom zákone, volebných zákonoch,
- b. stále, či dočasné obmedzenia – prekážky vo výkone volebného práva, ktoré neupravuje ústava, ale zákon; medzi tradičné prekážky možno zaradiť (duševné ochorenie; uväznenie; osobitný policajný dohľad; trvalý pobyt na území štátu; fyzická neprítomnosť na území štátu, kde prebiehajú voľby),

pričom nie je v odborných publikáciách jednoznačne a jednotne upravené, či sa jedná o volebné cenzy, keďže niektorí autori za volebné cenzy označujú (iba) podmienky výkonu volebného práva – vekový cenzus, štátne občianstvo, trvalý pobyt, v podstate základné podmienky výkonu volebného práva upravené ústavou. Za volebné cenzy možno považovať zákonné obmedzenia v podobe prekážok vo výkone volebného práva. Avšak ako bolo v príspevku poukázané, ani toto nemožno zovšeobecniť a považovať za jednoznačné, keďže medzi ne tiež radíme aj ďalšie zákonné požiadavky kladené na kandidátov, ktoré je potrebné naplniť, ako napr. podmienka nezávislého kandidáta na starostu obce priložiť petíciu podporujúcu jeho kandidatúru, stanovenie volebnej kaucie, a iné. V publikácii autorov J. Sváka a Ľ. Cibulku v zásade nie je rozdiel v ponímaní pojmov podmienky, volebné cenzy... „Zásada všeobecnosti volebného

---

<sup>34</sup>SVÁK, J., CIBULKA, Ľ. Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 5.aktualizované vydanie. Bratislava 2013, s.385.

práva znamená, že nie sú stanovené nejaké osobitné neprijateľné volebné cenzy-podmienky, ktoré by z volebného práva vylučovali skupiny obyvateľov z dôvodov pohlavia, rasy, národnosti, náboženstva, sociálneho postavenia, vzdelania a pod. Ústava a príslušné zákony zakotvujú iba všeobecne akceptované a vo svojej podstate demokratické podmienky výkonu aktívneho a pasívneho volebného práva. K nim vo všeobecnosti môžeme zaradiť podmienku štátneho občianstva, podmienku veku, podmienku trvalého pobytu (v niektorých štátoch) a podmienku spôsobilosti na právne úkony. Jednotlivé štáty k nim zaraďujú ešte tzv. volebné kaucie, v prípade pasívneho volebného práva nezlučiteľnosť s výkonom iných funkcií atď.<sup>35</sup> Niektorí autori považujú za volebný cenzus aj nezlučiteľnosť funkcie v súvislosti s uplatnením pasívneho volebného práva, resp. aj súbeh – kumuláciu niekoľkých poslanceckých mandátov (napr. mandát poslanca Národnej rady SR a mandát poslanca Európskeho parlamentu). V nadväznosti na uvedené obmedzenia v podobe inkompatibility, možno poznamenať, že ide o obmedzenie vo výkone funkcie – nemožnosti vykonávať súčasne niektoré funkcie, zatiaľ čo v prípade prekážok, či stanovených podmienok ide o obmedzenie vo výkone aktívneho a pasívneho volebného práva, kedy vnímame istý rozdiel aj z hľadiska časového sledu.

Ústava Slovenskej republiky neupravuje prekážky výkonu volebného práva, „Ústava vychádza z pozitívneho poňatia volebného práva a nerieši prekážky, ktoré všeobecnosť volebného práva obmedzujú.“<sup>36</sup> Sú predmetom úprav jednotlivých volebných zákonov. Ústava zmocňuje zákonodarcu, aby podmienky výkonu volebného práva upravil zákonom (zákonmi, čo je prípad SR), a aj zásady jednotlivých druhov volieb môžu byť rozdielne. Z dikcie volebných zákonov vyplýva, že najviac modifikovaná je zásada všeobecnosti volebného práva a podmienky jeho výkonu ako aj volebné cenzy, obmedzenia. Tieto nie sú jednotné, sú rozdielne vzhľadom na daný druh volieb, a v prípade niektorých dochádza k prelomeniu tradičných podmienok, ako napr. v prípade volebného práva do orgánov územnej samosprávy, či pri voľbách do Európskeho parlamentu prelomenie cenzu štátneho občianstva, a ďalšie špecifiká.

Záverom možno zhrnúť, že je náležité, aby obmedzenia a podmienky volebného práva spĺňali požiadavky, a to, že musia sledovať legitímny cieľ (dôvod), musia byť proporcionálne a nesmú smerovať proti slobodnému vyjadreniu názoru jednotlivca pri výbere svojho zástupcu.

---

<sup>35</sup> SVÁK, J., CIBULKA, E. Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 5. aktualizované vydanie. Bratislava 2013, s.351.

<sup>36</sup> ČIČ, M. et al. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina 2012, s. 226.

## Literature:

- Bróstl, A. et al: Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, 423 s., ISBN 978-80-7380-433-6.
- Čič, M.etal: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, 832 s., ISBN 978-80-89447-93-0.
- Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie, Šamorín : Heuréka, 2012, 1620 s., ISBN 80-89122-73-8.
- Filip, J. Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, 1999, 535 s., ISBN 80-210-20326.
- Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. Praha: PROSPEKTRUM, 2002, 569 s. ISBN 80-7175-077-8 .
- Heywood, A.: Politologie. 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 537 s., ISBN 978-80-7380-115-1.
- Chovanec, J., Palúš, I. Lexikón ústavného práva, Bratislava: Procom, 2004, 261 s., ISBN 80-85717-13-1.
- Chytilík, R., Šedo, J., Lebeda, T., Čaloud, D.: Volební systémy, Praha: PORTÁL, 2009, 375 s., ISBN 978-80-7367-548-6.
- Janda, K., Berry, J. F., Goldman, J., Huff, E.: Výzva demokracie. Systém vlády v USA, Praha: SLON, 1998, 423 s., ISBN 80-85850-54-0.
- Klíma, K.: Ústavní právo. 4.rozšířené vydání, . Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o.,2010,786 s., ISBN 978-80-7380-261-5.
- Kresák, P.: Porovnávacie štátne právo (Ústavné systémy demokratických štátov), Bratislava: VO PF UK, 1993, 454 s., ISBN 80-7160-043-1.
- Marczyová, K.: Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ako prostriedok demokracie), Bratislava: APZ, 2010, 136 s., ISBN 978-80-8054-504-8.
- Orosz, L., Šimuničová, K.:Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, Bratislava: VEDA, 1998,140 s.,ISBN 80-224-0546-9.
- Pavlíček, V. et al.: Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 1., Praha: LINDE, 2008, 797 s., ISBN 978-80-7201-694-5.
- Pavlíček, V. et al. :Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 2., Praha: LINDE, 2004, 241 s., ISBN 80-7201-472-2.
- Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv) – II. Rozšírené vydanie, Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, 1116 s., ISBN 80-88931-51-7.
- Svák, J., Cibulka, E.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 5. aktualizované vydanie, Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013, 712 s., ISBN 978-80-8155-006-5.

- Svák, J. et al.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Bratislava:APZ, 2008, 478 s., ISBN 978-80-8054-455-3.
- Zoubek, V. Lidská práva. Globalizace-Bezpečnost. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 461 s., ISBN 978-80-7380-103-8.
- [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk)
- [www.zbierka.sk](http://www.zbierka.sk)
- Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Contact – email

*klaudia.marczyova@minv.sk*

# VOLEBNÝ SYSTÉM NA SLOVENSKU- SÚČASNÝ STAV A JEHO MOŽNÁ MODIFIKÁCIA

MIROSLAV NÁHLIK

Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Fakulta sociálnych vied, Slovenská  
republika

## Abstract in original language

Voľba volebného systému je základným nástrojom ovplyvnenia výsledkov. Volebné systémy sa delia na tri základné skupiny. Výber volebného systému je dôležitou súčasťou volebného zákona. Na Slovensku sa uplatňuje väčšinový aj pomerný volebný systém. V blízkej budúcnosti môže prísť k zjednoteniu volebných zákonov a aj možná zmena volebného systému.

## Key words in original language

voľby, volebný systém, volebný zákon, modifikácia volebného systému

## Abstract

Choosing of electoral system is a basic tool to influence its results. Voting systems are divided into three groups. The choice of electoral system is an important part of voting Act. There is a majority voting system and proportional voting system applied in Slovakia. Unifying of voting acts could happen in a short time and an option of changing voting system is also possible.

## Key words

Election, electoral system, electoral Act, modification of voting system

Význam volebných systémov bol dlhú dobu výrazne podceňovaný. Niektorí vedci tvrdili že ide o premennú ktorá nerozhoduje o o volebných výsledkoch a že účinky volebného systému sú neisté a nepredvídateľné. Oba z týchto argumentov sa dajú vyvrátiť. V kauzálnej argumentácii nie je nič bez príčiny. To že volebné systémy sú istým spôsobom zapríčinené, nie je ešte dôvodom nato že sa kauzálna reťaz v tomto bode preruší. Ak by volebné systémy nemali požadovanú relevanciu ani politické špičky v rámci nielen Európy by o ich podobu tak zásadným spôsobom nebojovali. Takisto by potom reformné sily, zasadzujúce sa o zmenu volebného systému v podobných otázkach neangažovali. Maurice Duverger, ktorý sa zaoberal účinkami volebných systémov ako jeden z prvých vyvodil prvé závery. Formuloval dva zákony. Prvý, ktorý hovorí o tom, že väčšinový volebný systém vedie k straníckemu dualizmu a druhý že

dvojkolový väčšinový systém a pomerne zastúpenie vedú k multipartizmus. Aby sme boli presní, Duverger tieto princípy nazval schémami. Zákony v spoločenských vedách by mali vysvetliť a predpovedať isté pravidelnosti. Pri určovaní akejkoľvek súvislosti je treba zodpovedať otázky na prípady na ktoré sa to nevzťahuje, to znamená na výnimky. Volebné systémy majú dvojaký účinok. Pôsobia nielen na voliča ale aj na počet strán. Hodnotiť tieto výsledky sa dajú jedine samostatne, keďže neexistuje medzi nimi priama závislosť. Na voliča vyvíjajú volebné systémy tlak, manipulujú nim alebo ho obmedzujú. Čo sa týka vplyvu volebného systému na počet strán, tu sa ukazuje najmä silná spojitosť volebného systému vzhľadom k redukcii politických strán. Pri definovaní účinkov volebného systému na politické strany by sme sa mali pohybovať na úrovni všetkých relevantných strán.

Vplyv volebného systému na väčšinový systém relatívnej väčšiny prostredníctvom jedného kola v jednomandátových volebných obvodoch je pomerne často využívaným systémom. Okruh rozhodnutí voličov je v tomto systéme výrazne zúžený a obmedzený. Ide teda o prípad kde systém prvého v cieľi vytvára súťaž dvoch kandidátov. Volič je tým pádom obmedzený na voľbu z obmedzeného počtu kandidátov. Reduktívny účinok na strany v tomto prípade nepôsobí rovnako aj na voliča. Účinky na voliča do veľkej miery závisia od sily stranického systému v danej krajine. Sila stranického systému sa odvíja od jeho štruktúrovanosti. Pokiaľ volič volí silnú osobnosť, ktorú dobre pozná, strany postrádajú na význame a celkový stranický systém je oslabovaný. Týmto ostáva stranický systém neštruktúrovaným. Pokiaľ je ale vernosť voliča venovaná prioritne strane a nie jej vodcovi alebo inému dôležitému predstaviteľovi tak stranický systém naberá na sile.

Vplyv relatívne väčšinových systémov nemajú na stranický systém relatívne žiadny vplyv pokiaľ s v krajinách, kde sa uplatňuje, nestabilizuje stranický systém. Vo všeobecnosti podľa Sartoriho môžeme rozpoznávať tieto pravidlá vo vzťahoch volebných a stranických systémov. Relatívne väčšinový jednokolový systém nemôže celonárodne vytvoriť formát dvoch strán. Ak však dvojstranícky formát už v danom štáte existuje, napomáha tento systém k jeho udržaniu. Relatívne väčšinový jednokolový systém dokáže v dlhodobej perspektíve vytvoriť dvojstranícky formát, pokiaľ sú splnené isté podmienky. Ak je stranický systém štruktúrovaný a pokiaľ časť voličov, ktorá odoláva tlaku volebného systému rozptýlená po volebných obvodoch.

Naopak, dvojstranícky formát je neuskutočniteľný vtedy, ak sú rasové, jazykové, ideologicky oddelené menšiny v dostatočnom počte sústredené v určitých volebných obvodoch či geografických územiach. Okrem väčšinových systémov majú reduktívny účinok aj pomerne volebné systémy. Pomerne volebný systém často eliminuje menšie strany, ktoré nie sú schopné prekročiť volebnú klauzulu.

Pri hodnotení väčšinových volebných systémov si treba najskôr vymedziť rôzne druhy väčšín, ktoré sa vo svete používajú.

Kvalifikovaná väčšina znamená, že je potrebné získať viac ako 51%. Ide najčastejšie o zisk medzi 55-75%. Okrem kvalifikovanej väčšiny poznáme aj väčšinu absolútnu. Pri absolútnej väčšine stačí získanie 50% plus jeden hlas. Takisto sa nazýva ako jednoduchá väčšina. Na rad prichádza relatívna väčšina, alebo najvyšší počet získaných hlasov. Volebné systémy prvého v cieľi by mali viesť k akcieschopnej vláde. Väčšinové systémy vo všeobecnosti výrazne zanedbávajú presnú reprezentáciu, pričom vyhovujú najsilnejším, ktorých nadreprezentujú a zanedbávajú najslabších. Väčšinové volebné systémy sú vyzdvihované zo štyroch základných skutočností. Za prvé, volia resp. pomáhajú úspešne zvoliť vládu resp. vládnucu väčšinu, za druhé redukovú fragmentáciu systému politických strán, vytvárajú priamejší vzťah medzi voličmi a volenými a vedú k vyššej kvalite volených úradov. S prvým argumentom sa dá súhlasiť iba tam kde sa tak už stalo. Väčšinové volebné systémy pomáhajú utvoriť vládu resp. vládnucu väčšinu za predpokladu, že v danej krajine je nastolený bipartizmus. Reduktívny účinok na počet strán, zavedeným väčšinového volebného systému je pomerne ľahšie obhájitelným. Tretím uvádzaným pozitívom väčšinových systémov je argument, že tieto vytvárajú lepší vzťah medzi voličom a zastupiteľom. Tento argument každopádne nestojí na vode, nakoľko zastupiteľ je následne priamo zodpovední voličom, ktorí ho zvolili a im bude zodpovedať na otázky na konci volebného obdobia. Blízkosť voliča a kandidáta je však pochybná, keďže zastupiteľ mnohokrát kandiduje vo veľkých obvodoch. Posledným argumentom je zvýšená kvalita zvolených kandidátov. Túto hypotézu je ťažké dokázať, nakoľko kvalita je prvkom, ktorý sa len veľmi ťažko exaktne dokazuje.

Problémom pomerného volebného systému pri jeho hodnotení je fragmentácia stranického systému ktorý môže spôsobiť. Fragmentácia stranického systému sa stáva problémom vtedy, ak spôsobila extrémny multipartizmus. Pri pomernom volebnom systéme sa očakáva nutnosť vytvoriť koalíčnú vládu, čo však nemusí byť pravda. Pri vytváraní koalíčnej vlády však rozhodne nemôžeme hovoriť o horšej alebo menej akcieschopnej vláde ako pri systéme väčšinovom.(Sartori,2001)

Súčasná právna úprava volieb do Národnej rady Slovenskej republiky

Volebný zákon do Národnej rady Slovenskej republiky sa uplatňuje od vzniku Slovenskej republiky, avšak jeho korene siahajú ešte do čias prvej Československej republiky, keď sa inšpiroval pomerným volebným systémom, uplatňujúcim sa v tom období (Leška, 2011). Príklon k pomernému volebnému systému bol logický, keďže po takmer polstoročí reprezentácie jedinej politickej strany v parlamente sa vydala Slovenská republika, rovnako ako aj náš náprotivok na českej strane na cestu pomerného zastúpenia. Keďže v tomto období sa mnohé politické strany ešte len formovali a niektoré naopak reštartovali svoju činnosť a nanovo si budovali svoje postavenie, ideologicko – programovú profiláciu a v neposlednom rade členskú základňu sa práve proporcionálny volebný systém javil ako najvhodnejší. Tento volebný systém sa teda na Slovensku uplatňuje už viac ako desaťročie aj napriek tomu, že je podrobovaný



stále väčšej a častejšej kritike, či už zo strany verejnosti, akademikov ale aj samotných politikov.

Parlamentné voľby na Slovensku sú upravované zákonom č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Keďže Slovenská republika ako plnohodnotný člen Európskej Únie uplatňuje všetky demokratické princípy a je svojou formou vlády označovaná ako parlamentná demokracia aj vo volebnom procese do Národnej rady Slovenskej republiky dodržiava všetky demokratické zásady v zmysle všeobecnosti, rovnosti, priamosti a tajnosti volieb. Okrem všeobecnej charakteristiky príznačnej pre všetky demokratické krajiny je dôležitou podmienkou volebného práva vekové obmedzenie. Aktívnym právom disponuje každý občan Slovenskej republiky, ktorý v deň volieb dosiahol minimálne 18 rok svojho života a nevzťahuje sa naňho prekážka vo výkone volebného práva<sup>1</sup>. Pasívne volebné právo je stanovené na 21 rokov, avšak kandidát na poslanca Národnej rady musí zároveň mať trvalý pobyt na území Slovenska a nenastali uňho už zmienené prekážky vo výkone práva voliť. (Zákon č. 333/2004, §2- 3) V rámci slovenského volebného systému môže volič voliť dvomi spôsobmi a to na území Slovenskej republiky alebo prostredníctvom pošty<sup>2</sup>. Na území Slovenskej republiky môže voliť volič v okrsku v ktorom je zapísaný alebo pokiaľ sa v deň volieb nenachádza v príslušnom okrsku kam patrí môže voliť aj v inom volebnom okrsku na základe voličského preukazu (Zákon č. 333/2004, §27). Samotný spôsob hlasovania vyplýva z napĺňania už vyššie uvedených demokratických kritérií. Hlasovať pred členmi okrskovej volebnej komisie musí každý občan osobne, nesmie ho nikto zastupovať a rovnako nesmie byť pri samotnom hlasovacom akte nikto v jeho prítomnosti<sup>3</sup>, rovnako ako je neprípustné upravovanie hlasovacích lístkov zo strany členov volebnej komisie. Volič môže hlasovať jedine v prípade, keď predloží svoj doklad totožnosti, teda občiansky preukaz. Každý volič disponuje zároveň štyrmi preferenčnými hlasmi, ktoré môže udeliť v rámci kandidátnej listiny, ktorú sa rozhodol voliť zakrúžkovaním poradového čísla kandidáta. Každému členovi kandidátky môže udeliť iba jeden hlas, takže kumulovanie nie je povolené, rovnako ako preškrtavanie alebo dopisovanie kandidátov prípadne prenášanie kandidátov z jednej kandidátnej listiny na inú, čo vyplýva v konečnom dôsledku aj zo

---

<sup>1</sup> Týmito obmedzeniami sú: zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany zdravia ľudí; výkon trestu odňatia slobody, uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (Zákon č. 333/2004, §2).

<sup>2</sup> Ako vyplýva z právnej úpravy poštou môže voliť volič, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a ktorý bol na základe žiadosti zapísaný do osobitného zoznamu voličov podľa § 10 alebo volič, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia a o voľbu prostredníctvom pošty požiada obec, v ktorej má trvalý pobyt (Zákon č. 333/2004, §27)

<sup>3</sup> Toto obmedzenie neplatí pokiaľ ide o človeka zdravotne postihnutého alebo keď mu je z iných dôvodov znemožnené hlasovanie.

zákonnej úpravy: „Na iné úpravy hlasovacieho lístka sa neprihliada“(Zákon č. 333/2004, §30). Samotný zmysel preferenčných hlasov je však diskutabilný, keďže na posunutie sa na kandidátke strany je potrebný pomerne veľký počet týchto hlasov. Na to aby kandidát na kandidátnej listine získal mandát v dôsledku udelenia prednostného hlasu musí získať najmenej tri percentá prednostných hlasov z celkového počtu platných hlasov odovzdaných pre politickú stranu alebo koalíciu. Ak politickej strane alebo koalícii je pridelených viac mandátov a viac kandidátov splnilo uvedenú podmienku, mandáty dostanú kandidáti postupne v poradí podľa najvyššieho počtu získaných prednostných hlasov. Na druhej strane význam preferenčných hlasov klesá v prípade rovnosti prednostných hlasov, kedy je rozhodujúcejšie poradie na hlasovacom lístku. (Zákon č. 333/2004, §43) Na druhej strane samotní občania si zväčša neuvedomujú, že touto „vymoženosťou“ môžu posunúť kandidátov z nižších miest na poradie zaručujúce poslanecký mandát (za predpokladu prekročenia 5-percentnej volebnej klauzuly), keďže spravidla udeľovanie preferenčných hlasov využívajú vo veľmi malej miere alebo ich udeľujú kandidátom na vrchných poschodiach kandidátky čím de facto k žiadnej zmene nedôjde.

Proces pridelenia samotných mandátov spočíva najprv v spočítaní koľko politických strán prekročilo brány parlamentu dosiahnutím minimálne 5% hranice odovzdaných platných hlasov, pričom odlišná situácia je v prípade koalícii viacerých politických strán<sup>4</sup>. (Zákon č. 333/2004, §42) Samotné pridelenie mandátov prebieha nasledovným spôsobom. Súčet platných hlasov odovzdaných pre politické strany alebo koalície, ktoré prekročili prah zvoliteľnosti sa vydelením číslom 151, ktoré predstavuje počet mandátov zväčšený o číslo jeden. Číslo, ktoré vyšlo týmto delením, zaokrúhlené na celé číslo sa označuje ako republikové volebné číslo. Súhrnný počet platných hlasov, ktorý získala politická strana alebo koalícia, sa delí spomínaným republikovým volebným číslom a politickému subjektu sa prideliť toľko mandátov, koľkokrát sa republikové volebné číslo nachádza v súčte platných hlasov, ktoré daný politický subjekt obdržal. Pokiaľ sa uvedeným postupom prideliť o jeden mandát viac, ako sa malo prideliť, odpočíta sa nadbytkový mandát tej politickej strane alebo koalícii, ktorá dosiahla najmenší zostatok delenia. Pri rovnakom zostatku delenia sa mandát odpočíta politickej strane alebo koalícii, ktorá získala menší počet hlasov. V prípade, že je počet platných hlasov rovnaký, rozhoduje žreb. Ak sa týmto spôsobom nepridelia všetky mandáty alebo ak politická strana alebo koalícia nominovala menej kandidátov, ako jej má byť pridelených mandátov, Ústredná volebná komisia prideliť tieto mandáty postupne tým politickým stranám alebo koalíciám, ktoré majú najväčší zostatok

---

<sup>4</sup> V prípade koalícii, ktoré sú zložené z dvoch alebo troch politických strán sa prihliada na to, či získali minimálne sedem percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov a koalícii zložených zo štyroch a viac politických strán minimálne 10% z celkového počtu odovzdaných platných hlasov (Zákon č. 333/2004, §42).

delenia. Pri rovnosti zostatkov hlasov sa prideli mandát politickej strane alebo koalícii, ktorá získala väčší počet hlasov. Ak je aj počet hlasov rovnaký opäť rozhoduje žreb. Kandidáti získajú mandáty pridelené strane v poradí v akom sú uvedení na hlasovacom lístku politickej strany alebo koalície. Kandidáti, ktorí neobdržali mandát sa dostávajú do pozície náhradníkov<sup>5</sup>. (Zákon č. 333/2004, §43) Na prepočet hlasov na mandáty sa využíva volebná formula, ktorá nesie pomenovanie Hagenbach-Bischoffova kvóta. Ako už naznačuje príklad z prepočtu mandátov na Slovensku ide o metódu, ktorá akoby rozdeľovala o jeden mandát viac, čím sa zníži veľkosť výslednej kvóty, ktorá umožní rozdeliť viac mandátov ako iné metódy. (Chytílek a kol., 2009) V rámci súčasnej úpravy volieb do Národnej rady je dôležité uviesť, že celé územie SR tvorí jeden volebný kraj, ktorý sa člení na volebné okrsky a tie spravidla zahŕňajú 1000 voličov.

Prehľad doteraz uskutočnených zmien upravujúcich volebný zákon do Národnej rady SR

Aj napriek tomu, že rovnaký volebný systém do Národnej rady sa uplatňuje na Slovensku už viac ako desaťročie, uskutočnili sa už určité parciálne zmeny v tejto oblasti. Vývoj pravidiel upravujúcich parlamentné voľby bol pomerne široký, aj keď sa vždy dotýkal len určitých parciálnych častí a nikdy nie volebného systému ako celku.

Parlamentné voľby uskutočnené bezprostredne po páde komunistického režimu ešte do vtedajšieho zastupiteľského zboru nesúceho názov Slovenská národná rada boli determinované mierne odlišnými pravidlami. Na vstup do parlamentu stačilo vtedajším formujúcim sa politickým stranám prekročiť 3%-nú vstupnú klauzulu. Voľby sa uskutočňovali v štyroch volebných krajoch<sup>6</sup>. Prvá zmena v rámci volebného zákona sa uskutočnila pred voľbami v roku 1992, keď došlo k zmene výšky volebného kvóra, ktoré bolo zmenené zo vtedajších 3% na súčasne sa uplatňujúcich 5%. Jedným z dôvodov prečo došlo k tejto zmene bola argumentácia, že politické subjekty už boli stabilizované v rámci slovenského stranického systému. Táto zmena však prispela k tomu, že niekoľko politických strán ostalo pred bránami parlamentu, čo v celkovom súčte v parlamentných voľbách v roku 1992 znamenalo, že prepadlo až 24% hlasov. (Leška, 2011) Ďalšia novela volebného zákona sa uskutočnila až pred ostro sledovanými voľbami v roku 1998, ktoré mali rozhodnúť o ďalšom vývoji Slovenska ako člena integrujúcej sa Európy. Pred voľbami vtedajšia koalíčná vláda prijala opatrenie, ktoré znevýhodňovalo

---

<sup>5</sup> Čas náhradníkov prichádza v momente, keď sa politickej strane za ktorú úspešne kandidovali do parlamentu podarí zostaviť vládu a niektorí z členov kandidátky sa dostane na ministerský post a stane sa členom vlády. V takom prípade za danú politickú stranu nastupuje na jeho miesto v parlamente náhradník, ktorý bol čo najbližšie k pozícii zaručujúcej mandát v Národnej rade Slovenskej republiky

<sup>6</sup> Volebné kraje boli tvorené Bratislavou, západoslovenským, stredoslovenským a východoslovenským. (Leška, 2011)

vtedajšie koalície. Na základe úpravy volebných pravidiel musela každá politická strana získať najmenej 5% hlasov, čo platilo aj pre subjekty tvoriace koalície. To znamenalo, že pokiaľ sa koalícia skladala z dvoch politických strán musela na vstup do parlamentu získať minimálne 10% hlasov, pokiaľ sa skladala z troch strán 15%, zo štyroch strán musela dosiahnuť 20%, atď. V rámci tejto skutočnosti sa museli koalície pripravujúce sa na voľby transformovať na politické strany<sup>7</sup>. Vtedajšia vládna koalícia prijala pred blížiacimi sa voľbami aj ďalšie zmeny, keď zrušila štyri volebné kraje namiesto, ktorých bola zavedená celoštátna kandidátka respektíve jeden volebný kraj (Novotný, 2010). Tento krok bol opäť účelový, keď zvýhodňoval vtedajšiu vládnu koalíciu, najmä dominantnú stranu HZDS (Hnutie za demokratické Slovensko), ktorá ťažila z veľmi silnej pozície svojho lídra. A práve tento krok znamenal posilnenie významu charizmatického a silného lídra. Okrem toho mal tento krok za následok degradáciu významu preferenčných hlasov, keď namiesto vplyvu voličov na poradie na kandidátnej listine nadobudli zásadnejší vplyv na zostavovanie kandidátnych listín stranícke orgány. Súčasťou posilnenia vplyvu politických strán na výber kandidátov bola aj zmena v situácii, keď sa uprázdni mandát počas volebného obdobia parlamentu a na uvoľnenú pozíciu nastupuje náhradník z tej istej politickej strany a tohto náhradníka si určovala samotná politická strana<sup>8</sup> (Leška, 2011) Ďalšie obmedzenie sa týkalo vyčlenenia súkromných médií z predvolebnej kampane, keď kampaň sa mohla konať výlučne vo verejnoprávnych médiách a zároveň sa posilňovali právomoci ministerstva vnútra. Zaujímavosťou v súvislosti s prijímanými zmenami pred parlamentnými voľbami v roku 1998 bol fakt, že aj napriek obrovskej kritike týchto krokov obmedzujúcich demokratickú súťaž zo strany vtedajšej opozície, neurobila po svojom nástupe zmeny, ktoré ešte ako opozičná platforma ostro kritizovala. Najmä čo sa týka zrušenia jedného volebného kraja. Ešte pred samotnými voľbami bol podaný podnet na Ústavný súd na prešetrovanie krokov zo strany vládnej koalície a aj napriek tomu, že Ústavný súd ich vyhlásil za protiústavné k tomuto kroku došlo až po uskutočnení volieb. Tento krok bol odsúdený zo strany viacerých opozičných predstaviteľov a bol označovaný ako „spochybnenie princípov právneho štátu“ (Leška, 2011, s. 38). Po parlamentných voľbách došlo k zmene na vládnej úrovni, keď vtedajšia opozícia utvorila širokú koalíciu a po voľbách upravila niektoré obmedzenia prijaté ešte pred samotnými voľbami. Došlo k zmene v dosahovaní volebného kvóra pre koalície, keď bolo opätovne zavedené 5% kvórum pre vstup jednej politickej strany do parlamentu, pre koalíciu dvoch až troch

---

<sup>7</sup> Takúto transformáciu museli podstúpiť politické strany KDH (kresťanskodemokratické hnutie), DU (Demokratická únia), DS (Demokratická strana), SZS (Strana zelených Slovenska) a SDSS (Sociálnodemokratická strana Slovenska) združené do koalície SDK, ktorá sa musela zaregistrovať ako volebná strana s jednotnou kandidátkou (Kopeček, 2006).

<sup>8</sup> Výnimku tvorili kandidáti, ktorí získali viac ako 10% preferenčných hlasov.

strán bolo povinné kvórum určené na 7% a pre koalíciu štyroch a viacerých politických strán bolo potrebné získať 10% z celkového počtu odovzdaných hlasov, pričom princípy tejto novely z roku 1999 sa uplatňujú dodnes. Taktiež došlo k zmene v oblasti veľmi kontroverzného zákona o predvolebnej kampani výlučne vo verejnoprávnych médiách, pričom kontroverznosť tohto kroku spolu s nastupovaním náhradníkov na voľný mandát konštatoval vo svojom náleze aj Ústavný súd (Novotný, 2010). Ako sme sa už vyslovili, tak k ďalším zmenám už nedošlo, aj napriek tomu, že mnohé časti boli podrobené veľkej kritike. Zachovaný zostal aj jeden volebný obvod, pričom tento stav sa uplatňuje dodnes.

Ďalšia premena v oblasti volebných pravidiel bola uskutočnená v roku 2004. Tieto zmeny sa týkali zavedenia volebnej kaucie pre politické strany, ktoré chceli kandidovať do parlamentných volieb<sup>9</sup>. Predmetom tejto novely volebného zákona bola tiež zmena vo význame preferenčných hlasov, ktorých váha bola posilnená, keďže kvórum potrebné na zohľadnenie poradia na kandidátnej listine bolo znížené z 10% na 3%. Došlo taktiež k zrušeniu volebného moratória, ktoré bolo dovtedy stanovené na 48 hodín a sedemdnňové moratórium na zverejňovanie výsledkov predvolebných prieskumov, čo znamenalo, že 48 hodín pred voľbami musela byť ukončená politická kampaň a týždeň pred voľbami nemohli byť zverejňované výsledky verejnej mienky vypovedajúce o verejnej mienke a perspektívy kandidujúcich politických strán s výhľadom na úspešný vstup do parlamentu. Inovatívnym prvkom v rámci tejto volebnej novely bola možnosť hlasovania občanov nachádzajúcich sa v zahraničí prostredníctvom elektronickej pošty. (Novotný, 2010)

Od volieb v roku 2006 sa zmeny volebných pravidiel ustálili a nedochádzalo k zmenám na tejto úrovni. Postupne ešte nastali menšie zmeny, keď napríklad zverejňovanie komplexných výsledkov zo strany Štatistického úradu SR na internete prispieva k vyššej transparentnosti, zároveň ďalšou novelizáciou je volebné právo väzňov, ktoré bolo stanovené rozhodnutím Ústavného súdu a v praxi to znamená, že sa hlasovania v parlamentných voľbách od roku 2010 môžu zúčastniť aj odsúdení vo výkone trestu odňatia slobody. (Novotný, 2010)

## Diskusia

Na základe uvedeného je možné konštatovať, že pomerne často dochádzalo v doterajšom vývoji ku zmenám v oblasti volebných pravidiel pre parlamentné voľby. Tieto časté úpravy sa však nedotkli základného princípu spočívajúceho v pomernom volebnom systéme. Aj napriek tomu, že na schválenie zmeny volebného zákona postačuje

---

<sup>9</sup> Zároveň politická strana, ktorá získa aspoň 2% z celkového počtu odovzdaných hlasov získa kauciu naspäť. Pokiaľ sa politickej strane nepodarí získať aspoň 2% sú peniaze zaplatené za možnosť kandidovať vo voľbách súčasťou štátneho rozpočtu (Leška, 2011).

jednoduchá väčšina hlasov v parlamente nedošlo k jeho zmene v doterajšom vývoji politického systému na Slovensku. Zároveň treba dodať, že už viackrát sa objavili rôzne návrhy na zmenu volebného systému zo stranu rozličných politikov, avšak k samotnému kroku sa ešte nikto neodhodlal, aj keď nejde o nemožnú vec a v podstate ktorákoľvek vláda by mohla k takému kroku pristúpiť. Na druhej strane môžeme pozorovať, že súčasný stav vyhovuje politickým elitám na Slovensku. Z diskusií o volebnom systéme vyplýva, že iba zmenou volebného systému dôjde k zmene k lepšiemu aj v samotnej politike, avšak nemožno sa mylne domnievať, že všetky neduhy súčasného systému ležia len na pleciach volebného systému. Na druhej strane, ktorý volebný systém by bol tým správnym pre Slovenskú republiku?

Momentálne uplatňujúci sa pomerný volebný systém má svoje negatíva, ktoré môžeme pozorovať aj na príklade Slovenskej republiky. Roztrieštenosť stranického spektra je zjavná, aj keď na druhej strane obmedzenie v podobe 5%-ného volebného kvóra eliminuje počet strán, ktoré sa dostanú do parlamentu. Na druhej strane roztrieštenosť stranického spektra je pozorovateľná najmä na počte strán, ktoré existujú. Vznik nových strán je častým javom na slovenskej scéne, pričom motiváciou k ich vytváraniu nie sú ani tak programové diferencie, ako skôr osobné spory medzi jednotlivými politickými predstaviteľmi. V poslednej dobe nastala táto situácia v prípade strany KDĽ (Kresťansko-demokratické hnutie), ktoré opustili politici ako Lipšic či Procházka, ktorí zakladajú nové politické strany. Tento jav je pozorovateľný aj na príkladoch z minulosti. Veľkým problémom pomerného volebného systému je aj prepadávanie hlasov strán, ktoré nedosiahnu 5%-né volebné kvórum a vzniká tak deformácia, že stranám je pridelený väčší počet mandátov v parlamente ako im zodpovedá z počtu odovzdaných platných hlasov. Zastupujúca väčšina v dôsledku týchto deformácií je len zdanlivou väčšinou.

Jednou z možností je reálne sa zaoberanie a uvažovanie o zmene volebného systému, avšak pri daných podmienkach a vyhovujúcom stave pre súčasné politické subjekty pôsobiace na politickej scéne je tento krok momentálne nereálny. Uvidíme dokedy budú občania akceptovať tento stav, avšak treba byť na pozore, pretože neraz sa aj z historicky známych skutočností stáva, že občania si ako možné riešenie nevyhovujúceho stavu vyberú príklon k extrémistickým hnutiam, ktorým odovzdajú takzvaný protestný hlas. Bolo by preto vhodné rozprúdiť rozsiahlu diskusiu s reálnou možnosťou zmeny volebného systému skôr ako bude neskoro.

#### Literature:

- Chytílek, R. a kol.: Volební systémy. Praha: Portál, 2009. 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6
- Kopeček, L.: Politické strany na Slovensku 1989 až 2006. Brno: Centrum pre studium demokracie a kultúry (CDK), 2007. ISBN 978-80-7325-113-0

- Leška, D.: Formovanie politického systému na Slovensku po roku 1989. Bratislava: Infopress, 2011, 1. vydanie, 240 s. ISBN 978-8089485-04-8
- Novotný, P.: Vývoj volebných pravidiel na Slovensku. (1990-2010) [online] [cit. 2013-05-12] Dostupné na internete: <http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/parl/2010/analyzy/1272387025.txt>
- Sartori, G. 2001. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 2001. ISBN 80-85850-94-X
- Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky

Contact – email

*miroslav.nahlik@ucm.sk*

# ČESKO-FRANCOUZSKÉ SROVNÁNÍ FINANCOVÁNÍ PREZIDENTSKÉ KAMPANĚ

VÍTĚZSLAV NĚMČÁK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Pravidla vztahující se k financování prezidentské kampaně se stala novou součástí českého právního řádu v roce 2012, kdy byla přijata přímá volba prezidenta. Ve Francii je regulace financování prezidentské kampaně velmi propracovaná a může sloužit jako vzor pro budoucí vylepšení české právní úpravy. Tento příspěvek zdůrazní hlavní slabiny české právní úpravy ve srovnání s francouzským právem.

## Key words in original language

volby, prezident, financování volební kampaně

## Abstract

Rules relating to financing of presidential campaign became a new part of Czech law in 2012 when direct election of the president was adopted. In France, regulation of financing of presidential campaign is very sophisticated and could serve as a model for future improvements of Czech law. This paper highlights the main weaknesses of Czech law compared to French law.

## Key words

elections, president, financing of presidential campaign

## ÚVOD

Mezi čtenáři tohoto příspěvku bude nejspíš panovat shoda na tom, že volební kampaň by měla být podřízena pravidlům férového boje. Právní regulace volební kampaně by proto měla napomáhat tomu, aby byl předvolební souboj co nejférovější.

Jedním z právních nástrojů regulace volební kampaně se nově v českém právním prostředí stala právní úprava financování volební kampaně v přímé volbě prezidenta<sup>1</sup>. Domnívám se však, že v Česku přijatá pravidla vlivem své nedokonalosti vytvářejí spíše unfair prostředí mezi kandidáty na prezidenta, což dále rozvedu v příspěvku. I přes značnou rozdílnost významu prezidentského úřadu se pro

---

<sup>1</sup> Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů.



případnou změnu českých pravidel můžeme v některých ohledech inspirovat Francií.

V textu se budu nejdříve krátce zabývat tím, zda vůbec může idea regulace financování volební kampaně přispět k férovosti volební kampaně, následně provedu zhodnocení české právní úpravy pro financování prezidentské volební kampaně s francouzskými pravidly a poté se zaměřím na systém kontroly dodržování těchto pravidel v obou zemích.

## **1. REGULACE FINANCOVÁNÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ JAKO NÁSTROJ FÉROVOSTI**

Právní úprava financování volební kampaně v Česku i ve Francii obsahuje v zásadě tyto hlavní součásti: (i) strop na výdaje na volební kampaň, (ii) pravidla pro příjmy, výdaje a jejich evidenci a (iii) kontrolu dodržování pravidel.

Jako významný nástroj férovosti volební kampaně (z výše uvedené třídy prvků regulace financování volební kampaně) vnímám nastavení limitů výdajů na volební kampaň neboli „strop výdajů“. Srovnávají se tím alespoň částečně rozdíly mezi kandidáty, kteří mají lehce dostupné finanční zdroje na financování volební kampaně, a kandidáty, kteří mají omezený přístup k finančním zdrojům. Vše samozřejmě záleží na nastavení tohoto limitu. V zásadě však může platit, že nastavením stropu omezím možnost prezentace kandidáta ve veřejném prostoru a přinejmenším mohu tímto z volební kampaně odstranit extrémní případy zahlcení mediálního prostředí jedním kandidátem nebo úzkou skupinou kandidátů. Přestože tedy cílem nastavení stropů volební kampaně není pouze zvýšení férovosti volební kampaně, ale také například omezení výdajů na politické kampaně, je to jeden z důsledků. Platí tedy, že nastavím-li racionálně strop výdajů na volební kampaň, zvýším tím férovost volební kampaně. Pro úplnost dodejme, že v ČR jsou výdajové limity nastaveny na 40 miliónů pro kandidáty, kteří skončí v 1. kole volby a 50 miliónů pro kandidáty, kteří postoupí do 2. kola<sup>2</sup>; ve Francii jsou výdajové limity stanoveny na 16,8 miliónů euro pro 1. kolo volby a 22,5 miliónů euro pro 2. kolo<sup>3</sup>.

Nastavení výdajových stropů nicméně nemůže samo o sobě zajistit férové prostředí v oblasti financování volební kampaně. Pokud regulace tohoto financování nemá stanovená jasná pravidla toho, co je „výdajem na kampaň“, není možné zhodnotit, zda již byl nebo nebyl výdajový strop překročen. Jsou například výdajem na volební kampaň náklady na kongresy politických stran pořádané během volebního období? Jsou výdaje na kampaň prezidentského kandidáta přímé výdaje politické strany, která kandidáta do boje o prezidentský

---

<sup>2</sup> § 37 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>3</sup> Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) *Volby – svátek demokracie nebo pletich?* Masarykova univerzita 2012, s. 194.

úřad vyslala? Na podobné otázky musí umět systém pravidel financování volební kampaně odpovědět, aby bylo možné účinně zhodnotit přinejmenším to, zda je splněna podmínka výdajového stropu.

## **2. SROVNÁNÍ PRAVIDEL FINANCOVÁNÍ PREZIDENTSKÉ KAMPANĚ V ČR A VE FRANCII**

K podrobnější prezentaci pravidel francouzské právní úpravy financování prezidentské volební kampaně lze nahlédnout do francouzských publikací<sup>4</sup>, zde však budu vycházet více z mého dřívějšího článku v českém jazyce<sup>5</sup>, který je čtenářům více dostupný.

### **2.1 STRÁŽCE VOLEBNÍHO ÚČTU**

Srovnání můžeme zahájit u institutu „strážce účtu“, kterým je v Česku volební výbor<sup>6</sup> a ve Francii finanční zmocněnec<sup>7</sup>.

Volební výbor v ČR je skupina nejméně tří a nejvýše pěti osob, které jmenuje kandidát na prezidenta ke dni podání kandidátní listiny. Jedná se o kolektivní orgán, který rozhoduje jednomyslně a navenek jej zastupuje písemně pověřený člen<sup>8</sup>. Zákon o přímé volbě prezidenta říká, že „[č]lenové volebního výboru odpovídají za financování volební kampaně a společně a nerozdílně odpovídají za závazky volebního výboru“<sup>9</sup>. Tato věta bohužel přináší více otázek než odpovědí. Hlavně není zřejmý vztah tohoto veřejnoprávního ustanovení k soukromoprávní úpravě odpovědnosti. Odpovídají členové volebního výboru pouze za splnění povinností podle zákona o volbě prezidenta republiky nebo odpovídají za všechny závazky kampaně (tedy například za včasné uhrazení faktur)? Potenciálních variant řešení této otázky a množství možných argumentů by šlo nad rámec příspěvku, a proto se omezím pouze na vyslovení mého názoru.

---

<sup>4</sup> Například Touvet, L., Doublet, Y.-M. *Droit des élections*, Economica: Paris, 2007, nebo Maligner, B. *Droit électoral*, Ellipses: Paris, 2007.

<sup>5</sup> Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) *Volby – svátek demokracie nebo pletich?* Masarykova univerzita, 2012.

<sup>6</sup> § 23 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

<sup>7</sup> Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) *Volby – svátek demokracie nebo pletich?* Masarykova univerzita 2012, s. 192.

<sup>8</sup> § 23 odst. 1 a 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>9</sup> § 23 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

Ustanovení by v části „členové volebního výboru odpovídají za financování volební kampaně“ mělo být vnímáno jako odpovědnost za naplnění požadavků podle zákona o volbě prezidenta republiky. Systematickým výkladem zákona o přímé volbě prezidenta bychom měli dojít k tomu, že klást tímto prostým ustanovením břímě všech finančních nebo jiných závazků třetího (kandidáta na prezidenta) na členy výboru v situaci, kdy oni sami nemají vliv na uzavírání těchto závazků, je absurdní. Členové výboru totiž podle textu zákona „odpovídají“, ale zákon nestanoví povinnost prezidentského kandidáta vznikající závazky předložit ke schválení členům výboru. Kandidát tedy není omezen v uzavírání smluv, které jsou hrazeny z jeho volebního účtu. Nadto je třeba si uvědomit, že volební výbor může vzniknout až v průběhu volební kampaně, kdy už byly některé závazky pro výdaje volební kampaně uzavřeny. Výdaji na volební kampaň jsou totiž i náklady vynaložené před podáním kandidátní listiny<sup>10</sup>, kdežto volební výbor vzniká až ke dni jejího podání<sup>11</sup>.

Bohužel i za předpokladu, že část věty „členové volebního výboru odpovídají za financování volební kampaně“ znamená toliko odpovědnost volebního výboru za plnění povinností podle zákona o přímé volbě prezidenta, vznikají určité problémy. Zejména jde o problém retroaktivity vzniku této odpovědnosti, jelikož, jak bylo uvedeno, výbor vzniká až v průběhu volební kampaně, kdy už většinou byly provedeny některé finanční nebo jiné operace v rámci financování volební kampaně kandidáta na prezidenta.

Jiný pak může být náhled na druhou část věty § 23 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky, která zní: „(členové volebního výboru) společně a nerozdílně odpovídají za závazky volebního výboru“. Plyne z ní, že v případě, kdy volební výbor přímo uzavře prostřednictvím pověřeného člena<sup>12</sup> smlouvu, jsou i za její plnění odpovědní členové volebního výboru.

Volební výbor má pak výslovně podle zákona o volbě prezidenta republiky zejména tyto další povinnosti: (1) krátce po podání kandidátní listiny zveřejnit a předat Ministerstvu vnitra údaje o finančních prostředcích převedených na volební účet s uvedením přehledu o původu těchto prostředků<sup>13</sup>, (2) prostřednictvím pověřeného člena vést účetnictví o financování volební kampaně<sup>14</sup> (3) a po skončení kampaně zveřejnit účetnictví<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> § 37 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>11</sup> § 23 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>12</sup> § 23 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>13</sup> § 24 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>14</sup> § 36 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>15</sup> § 38 zákona o volbě prezidenta republiky.

Česká právní úprava obsahuje tedy podle mého názoru zajímavou základní myšlenku kolektivního orgánu - volebního výboru - , který má být garantem financování prezidentské volební kampaně. Vlivem relativně strohé a vnitřně nejasné právní úpravy, ale vzniká mnoho zásadních otázek ohledně postavení, působnosti a role tohoto volebního výboru a vztahu jeho práv a povinností k právům a povinnostem kandidáta na prezidenta. Vzniká zde rovněž problém retroaktivního převzetí odpovědnosti za financování kampaně, jejíž operace probíhají už před vznikem volebního výboru bez možnosti, aby volební výbor tyto operace jakkoli ovlivnil.

Ve Francii si musí kandidát na prezidentský úřad zvolit nejpozději ke dni podání kandidatury finančního zmocněnce, který jediný může od svého zvolení provádět finanční operace kampaně. Jedná se tedy o osobu, která je ze zákona povinným zmocněncem kandidáta, a jejímž jednáním probíhají operace při financování volební kampaně. Tímto zmocněncem může být buď fyzická osoba, nebo i účelová právnická osoba. Stejně jako v ČR může vzniknout situace, že je finanční zmocněnec jmenován až v průběhu volební kampaně. Je pak nutné vyřešit otázku, jak naložit s operacemi, které proběhly před jmenováním finančního zmocněnce. Ve Francii problém „retroaktivity“ operací při financování volební kampaně vyřešili následujícím způsobem. Výdaje na volební kampaň, které učinil kandidát před jmenováním finančního zmocněnce, provádí kandidát přímo ze svého majetku a na své jméno. Tyto výdaje jsou nicméně po jmenování finančního zmocněnce tímto zmocněncem reálně proplaceny z volebního účtu<sup>16</sup>. Všechny výdaje jsou tedy zpětně aprobovány finančním zmocněncem a projeví se ve volebním účetnictví tak, že jsou uhrazeny z prostředků vložených na volební účet. Finančního zmocněnce ve Francii nicméně není možné vnímat jako externího správce financí prezidentského kandidáta; bývá to (samozřejmě) člověk kandidátovi velice blízký, který pracuje v úzké spolupráci s kandidátem a jeho volebním štábem. K povinnostem finančního zmocněnce tedy, jak vyplývá z již uvedeného, patří zejména vedení účetnictví a provádění všech finančních operací kampaně prostřednictvím volebního účtu.

## **2. 2 PŘÍJMY PREZIDENTSKÉ VOLEBNÍ KAMPANĚ**

Přestože jsem na začátku mého příspěvku postavil do popředí férovost volební kampaně jako významný cíl právní regulace financování volební kampaně, je zřejmé, že to není cíl jediný. U právní úpravy příjmů volební kampaně jde do popředí zájem na transparentním financování volební kampaně a omezení potenciálu korupce a vytváření vazeb mezi kandidáty na prezidentský úřad a jejich donátory. Pro komplexní obrázek proto stručně představím česká a francouzská pravidla pro příjmy prezidentské volební kampaně.

---

<sup>16</sup> Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) *Volby – svátek demokracie nebo pletich?* Masarykova univerzita 2012, ss. 192 – 193.

Základní a v mnohém zásadní rozdíl obou právních úprav je v tom, že významným příjmem volební kampaně je pro kandidáty ve Francii státní příspěvek. Zásadní je proto, že významnou motivací pro dodržování pravidel financování prezidentské kampaně je skutečnost, že při jejich porušení hrozí kandidátovi ztráta volebního příspěvku<sup>17</sup>. Tento prvek českému systému chybí, jelikož kandidáti na prezidentskou kampaň nedostávají žádný příspěvek od státu.

Ve Francii jinak platí velice podrobná pravidla povolených příjmů prezidentské kampaně. V zásadě lze tyto příjmy rozdělit vedle státního příspěvku ještě na dary, vlastní zdroje kandidáta, prostředky politických stran, a další zdroje<sup>18</sup>.

Dary podléhají přísné regulaci. Prezidentští kandidáti nesmějí přijímat žádné dary (ani materiální nebo jinou pomoc) od právnických osob kromě politických stran, od fyzických osob pak mohou přijmout dar v maximální částce 4 600 euro. Naopak politické strany nemají žádný limit pro vklad prostředků na volební účet kandidáta. Dary se musejí vždy evidovat včetně údajů o osobě dárce a fyzická osoba nesmí limit 4 600 euro překročit v součtu darů poskytnutým všem kandidátům.

Vlastní zdroje kandidáta na francouzský prezidentský úřad je nutné chápat nikoliv pouze jako jeho osobní prostředky; zahrnují se do nich také půjčky od bankovních institucí uzavřené vlastním jménem kandidáta nebo dokonce půjčky politické strany poskytnuté kandidátovi na kampaň.

Politické strany mohou přímo financovat náklady na kampaň například pořádáním mítinků nebo jakýmkoliv jiným způsobem vést kampaň kandidáta z vlastních prostředků. Svou povahou se vlastně jedná o naturální plnění politické strany pro kandidáta, ale z důvodu svého významu je vhodné vyčlenit tuto kategorii zvlášť.

Dalšími zdroji financování volební kampaně jsou zejména naturální plnění fyzických osob nebo příjmy z obchodní činnosti kampaně (např. prodej reklamních předmětů).

Všechny příjmy se ve Francii musí projevit v účetnictví kampaně, u naturálních plnění se stanoví obvyklá cena takového plnění. Musí se také evidovat zdroj těchto příjmů včetně osobních údajů osob, které příjem na kampaň poskytly.

---

17 Příspěvek se odvíjí od volebního zisku a pro kandidáty s vyšším podílem hlasů než 5 % je až cca 8 milionů euro (viz Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) Volby – svátek demokracie nebo pletich? Masarykova univerzita 2012, s. 198.).

18 Dále uvedené informace o příjmech francouzské prezidentské kampaně jsou čerpány z Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) Volby – svátek demokracie nebo pletich? Masarykova univerzita 2012, s. 194 an.

V české právní úpravě jsou příjmy kandidátů regulovány výrazně méně. Zákon pouze rozlišuje příjmy finanční a jiná plnění ocenitelná v penězích<sup>19</sup>. Tato jiná plnění se musí ohodnotit svou obvyklou cenou. Dále zákon požaduje u příjmů evidovat osobní údaje fyzických a právnických osob, které prostředky nebo plnění poskytly.

Rozdíly v právní úpravě příjmů v ČR a ve Francii jsou však v mnohém směru opodstatněné. Nelze si příliš představit striktní francouzskou úpravu omezení zdrojů příjmů bez existence velmi štědrého státního příspěvku na kampaň.

### **2. 3 VÝDAJE PREZIDENTSKÉ VOLEBNÍ KAMPANĚ**

Nejdůležitějším problémem v oblasti výdajů na volební kampaň ve vztahu k mnou sledované férovosti volební kampaně je otázka, které výdaje jsou výdaji na volební kampaň, a je nutné je zahrnout do volebního účetnictví, a které nikoliv. Pokud nejsou předvídatelná pravidla ohledně toho, co všechno se počítá do stropu na výdaje na volební kampaň, jen těžko je možné předpokládat férové chování kandidátů bez snahy pravidla obcházet. V tomto ohledu tedy čeká Českou republiku ještě dlouhá cesta, jelikož i ve Francii se dotvářejí pravidla toho, co je výdajem na kampaň, teprve prostřednictvím rozhodování kontrolního správního úřadu a judikaturou Ústavní rady (Conseil constitutionnel). Zákonná úprava přímo nabízí odpovědi pouze na některé specifické otázky (například výslovně stanoví, že výdaje na účetního jsou výdajem na volební kampaň)<sup>20</sup>. Mnoho dalších otázek, ale postupně řeší až judikatura. Takto například řešila Ústavní rada otázku, zda je výdajem na volební kampaň kongres politické strany, jehož účelem je zvolení kandidáta na prezidenta. Bylo judikováno, že takový výdaj se do účetnictví kampaně nepočítá. Na druhou stranu, pokud tento volební kongres zároveň sloužil jako nástroj k zahájení volební kampaně, měly by být výdaje s ním spojené zahrnuty do volebního účtu<sup>21</sup>. Obdobný názor byl orgánem kontroly zachován i pro výdaje na primární volby, pokud je některá z politických stran organizuje. Jejich výdaje nespadají do rámce výdajů na volební kampaň prezidentského kandidáta<sup>22</sup>.

---

19 § 36 odst. 3 a 4 zákona o volbě prezidenta republiky.

20 Camby, J.-P. Le Conseil constitutionnel, juge électoral. 6e édition, Paris: Dalloz, 2013, s. 417.

21 Tamtéž, s. 419.

22 Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) Volby – svátek demokracie nebo pletich? Masarykova univerzita 2012, s. 200.

### **3. SYSTÉM KONTROLY FINANCOVÁNÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ A SANKCE**

Má-li být i v oblasti financování prezidentské kampaně zachována férovost mezi kandidáty na prezidentský úřad, nepostačují pouze dobře nastavená pravidla. Nezbytný je efektivní způsob kontroly a vymáhání těchto pravidel.

#### **3. 1 KONTROLNÍ ORGÁN V PRVNÍM STUPNI**

Model kontroly zvolený v České republice není podle mého názoru příliš dobrý. Největší váha kontroly volebního účetnictví stojí na mandátovém a imunitním výboru<sup>23</sup> Senátu, což je orgán politického charakteru, který může mít velmi úzké vazby na některé kandidáty a který nemá vlastní aparát k tomu, aby mohl financování kontrolovat. Nadto není úloha tohoto výboru podle zákona zcela zřejmá, jelikož zákon hovoří pouze o tom, že se mandátovému a imunitnímu výboru zasílá veškeré účetnictví volební kampaně a také informace o využití přebytku na volebním účtu<sup>24</sup>. Nicméně zákon už nestanoví, zda má tento výbor účetnictví kontrolovat nebo nikoliv.

Domnívám se, že v dané situaci zvolil v prezidentských volbách v roce 2013 mandátový a imunitní výbor relativně dobré řešení: zadal kontrolu účetnictví auditorské společnosti<sup>25</sup>. Otázku, zda byl provedený audit kvalitní nebo nekvalitní, ponechám stranou, ale principiálně bylo rozhodnutí výboru podle mého názoru správné. Pokud by tento výbor provedl kontrolu volebního účetnictví vlastní silou, mohl by být kritizován za rozdílný přístup k různým kandidátům. Došlo tedy prakticky k tomu, že kontrolu účetnictví prováděla právnická osoba vykonávající auditorskou činnost, u které však můžeme mít za to, že je nezávislá na jednotlivých kandidátech. Mandátní a imunitní výbor provedený audit včetně závěrů auditora následně publikoval v původní podobě.

Problémem nicméně je, že závěry auditora ohledně toho, zda byl nebo nebyl porušen zákon o volbě prezidenta republiky, vyžadují interpretaci zákona. Soukromý auditorský subjekt tímto fakticky zaujal ve veřejném prostoru (jeho zpráva byla publikována) hlavního roli ve výkladu povinností kandidátů při financování prezidentské kampaně a také roli „orgánu“, který konstatuje porušení povinností. Tento efekt je podle mého názoru velmi nežádoucí. Nejedná se o prostou kontrolu účetnictví, ale kontrolu toho, zda byly splněny povinnosti kladené zákonem na kandidáty na prezidentský úřad v průběhu volební kampaně. Volební zákonodárství tvoří součást

---

<sup>23</sup> § 38 zákona o volbě prezidenta republiky.

<sup>24</sup> Tamtéž.

<sup>25</sup> Viz 5. usnesení z 2. schůze mandátního a imunitního výboru Senátu ČR konané dne 26. února 2013 (9. funkční období), dostupné z <[www.senat.cz](http://www.senat.cz)>.

ústavního práva v jeho širším pojetí, což deklaruje jeho význam pro společnost. Je k němu nutné přistupovat zvláště citlivě, jak při interpretaci tak při aplikaci, aby byla zachována svobodná soutěž politických sil, ale zároveň aby nebyla zpochybňována demokratická volba pro drobnější prohřešky proti pravidlům volební kampaně. Proto by posuzování práv a povinností kandidátů při financování volební kampaně nemělo být vloženo do rukou soukromé auditorské společnosti.

Jestliže tedy podle mého názoru není vhodné ponechat kontrolu volebního účetnictví na politickém orgánu (mandátovém a imunitním výboru Senátu) ani nezávislém soukromém subjektu (auditorské společnosti), jaké řešení se nabízí?

Jedním z modelů je francouzská Státní komise pro volební účty a financování politických stran. Jedná se o správní orgán, který je složený z devíti členů, kde tři jsou vybráni mezi soudci Kasačního soudu (Cour de cassation), tři ze soudců Státní rady (Conseil d'État) a tři ze členů nejvyššího kontrolního orgánu (Cour des comptes). Takové složení komise zaručuje její nezávislost. Komise má pak řadu dalších zaměstnanců, kteří zabezpečují plnění úkolů daných zákonem. Činnost komise se neomezuje pouze na kontrolu financování prezidentské kampaně, ale jak napovídá její název, jedná se o orgán, který je nadán obecnou pravomocí ke kontrole financování různých volebních kampaní a také kontrole účetnictví politických stran<sup>26</sup>. Na rozdíl od Česka existuje ve Francii rozsáhlá regulace financování politických stran.

Při kontrole prezidentské volební kampaně pak komise postupuje rámcově následujícím způsobem. Nejdříve hodnotí všechny příjmy a výdaje a případně rozhoduje o vyškrtnutí některých výdajů z volebního účetnictví nebo doplnění účetnictví o některé nezahrnuté výdaje, případně o přecenění některého výdaje tak, aby odpovídal ceně obvyklé. Rozhoduje také například o správnosti ohodnocení naturálních plnění na straně příjmů. V případě nesrovnalostí požaduje vysvětlení nebo doplnění dokladů. Poté komise konstatuje nedostatky a určuje jejich nápravu. V případě zásadních nedostatků může komise odmítnout vyúčtování jako celek a na základě toho rozhodnout o ztrátě nároku na státní příspěvek. U drobnějších pochybení pak komise rozhodne o snížení příspěvku<sup>27</sup>.

### **3. 2 SOUDNÍ KONTROLA**

Významnou součástí systému regulace financování volební kampaně je soudní kontrola. Ve Francii podléhají všechna rozhodnutí Státní

---

26 Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) Volby – svátek demokracie nebo pletich? Masarykova univerzita 2012, s. 202.

27 Tamtéž.



komise pro volební účty a financování politických stran ve věci prezidentských voleb přezkumu Ústavní radou (Conseil constitutionnel). Ještě v roce 2002 náležela veškerá kontrola v případě prezidentských voleb výhradně do pravomoci Ústavní rady, ale později byla pravomoc kontroly financování kampaně v prvním stupni převedena na komisi<sup>28</sup>.

V Česku je ve věcech financování prezidentské volební kampaně soud jediný orgán veřejné moci, který může autoritativně konstatovat porušení pravidel a udělit sankci. Mandátový a imunitní výbor nemá pravomoc rozhodnout o porušení pravidel. Ve věcech financování zákon stanoví příslušnost Městského soudu v Praze<sup>29</sup>, což je vzhledem k jinak stanovené pravomoci Nejvyššího správního soudu ve věcech platnosti voleb výjimka. Z této skutečnosti bychom mohli dovodit, že soudní kontrola financování prezidentské volební kampaně má nižší význam než obecná soudní kontrola platnosti voleb svěřená Nejvyššímu správnímu soudu.

Nadto v ČR je zákonem omezena aktivní legitimace k podání žaloby pro porušení pravidel financování volební kampaně pouze na kandidáty na prezidenta<sup>30</sup>. Záleží tedy pouze na nich, zda se obrátí na soud, aby rozhodl o porušení pravidel při financování volební kampaně a případně stanovil sankci. Touto sankcí je „pokuta“ ve výši 1, 5 násobku částky, které se týká porušení pravidel<sup>31</sup>. Rozhodnout o porušení pravidel a sankci může tedy v Česku pouze soud prvního stupně ve správním soudnictví, přičemž jsou pak přípustné pro správní soudnictví běžné opravné prostředky.

## ZÁVĚR

Myšlenka omezit určitým způsobem financování volební kampaně může přispět k vyšší míře férovosti volební kampaně. Například stanovení stropů na výdaje na kampaň (za předpokladu, že jsou vhodně nastaveny) může být nástrojem ochrany ekonomicky slabších kandidátů a snižovat tímto rozdíl mezi kandidáty na prezidenta.

Z výše uvedené analýzy a srovnání základních oblastí právní úpravy financování prezidentské volební kampaně v Česku a ve Francii je možné učinit závěr, že v naší zemi přijatá pravidla vytvářejí spíše

---

28 Němčák, V. Financování prezidentské volební kampaně ve Francii, in Šimíček, V. (ed.) Volby – svátek demokracie nebo pletich? Masarykova univerzita 2012, s. 201.

29 § 68 zákona o volbě prezidenta republiky.

30 § 67 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

31 § 90a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

unfair prostředí mezi kandidáty na prezidenta. Důvodem je zejména jejich nedokonalost a špatně nastavený způsob kontroly.

Nedokonalosti pravidel můžeme hledat například u českého „volebního výboru“ prezidentského kandidáta. Pravidla jsou velmi nejasná a některá ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky jsou natolik problematická, že vytvářejí právní nejistotu ve vztahu k odpovědnosti za volební financování. Není zřejmé nakolik je odpovědný samotný kandidát na prezidenta a nakolik je odpovědný volební výbor. Není také zřejmé, jak mají být vyúčtovány výdaje na volební kampaň, které vznikly ještě před jmenováním volebního výboru.

Největší nedostatky ale shledávám v systému kontroly, který je postaven na zcela špatných východiscích. Ponechat celkovou kontrolu volebních účtů na soukromém subjektu není vhodné. Soudní kontrola volebního financování je v Česku také velmi omezená.

Pro nápravu některých z těchto okruhů se jistě můžeme inspirovat Francií, jejíž pravidla byla v článku dávana do protikladu k českým. Zejména systém kontroly postavený na nezávislém správním orgánu je podle mého mínění vhodným modelem. Na druhou stranu není možné přejímat všechny prvky, jelikož francouzský systém stojí na jiných základech. V první řadě je oblast financování politických subjektů mnohem širší a neomezuje se pouze na prezidentskou volební kampaň (odtud pak může pramenit privilegované postavení politických stran, které podléhají regulaci financování). Druhým významným aspektem pro prezidentské volby je vysoký státní příspěvek na kampaň; prvek, který v ČR není ale Francii tak umožňuje omezování zdrojů příjmů na vedení prezidentské kampaně.

#### Literature:

V textu.

#### Contact – email

*vitezslav.nemcak@gmail.com*

# **PRÁVNÁ ÚPRAVA PRIAMEJ VOĽBY PREZIDENTA SR (SÚČASNÝ STAV A LEGISLATÍVNE PERSPEKTÍVY)**

*SIMONA ONDEČKOVÁ*

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta,  
Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Podstata príspevku spočíva v analýze právnej úpravy prezidentských volieb v Slovenskej republike, ktorá sa začína poukázaním na dôvody a dôsledky zmeny spôsobu voľby prezidenta v roku 1999, plynule pokračuje konkretizovaním aspektov ústavnej úpravy prezidentských volieb, ktoré tvoria východisko pre vykonávaciu zákonnú úpravu. Analýza sa končí vymedzením osobitostí súčasnej zákonnej úpravy prezidentských volieb a jej perspektív v podobe volebného kódexu.

## **Key words in original language**

prezident, voľby, ústava, právna úprava

## **Abstract**

The essence of the contribution is the analysis the rules of presidential elections, which begins by pointing out the reasons and consequences of modified rules of the presidential election in 1999. The analysis more specifies aspects of constitutional rules of the presidential election and the specifications of the current legislation and its perspectives in form of the electoral code.

## **Key words**

president, elections, constitution, legislation

## **ÚVOD**

V súlade s princípmi demokratického a právneho štátu je v čl. 101 ods. 1 prvej vety Ústavy SR (ďalej aj „Ústava SR alebo „ústava“) zakotvený inštitút individuálnej hlavy štátu v podobe ústavnej funkcie prezidenta Slovenskej republiky.<sup>1</sup>

Prezident, individuálna hlava štátu a ako ústavný činiteľ, má v právnom poriadku Slovenskej republiky osobitné právne postavenie,

---

<sup>1</sup> ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. 548 s.

ktoré je dané spôsobom vzniku a zániku jeho funkcie, ďalej nadštandardnými právami (imunita, platovné pomery) a povinnosťami (nezlučiteľnosť funkcií, povinnosti a obmedzenia podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov).

V tomto príspevku sa budem bližšie zaoberať spôsobom vzniku funkcie prezidenta SR t. j. voľbou prezidenta SR. Predmetom mojej pozornosti budú jednak dôvody a právne dôsledky zmeny spôsobu voľby prezidenta (podľa pôvodnej ústavnej úpravy volil prezidenta parlament, po novelizácii ústavy z roku 1999 volia prezidenta Slovenskej republiky priamo občania), ako aj analýza platnej ústavnej a zákonnej úpravy voľby prezidenta a tiež pripravované zmeny v zákonnej úprave volieb hlavy štátu.

Jednou z objektívnych skutočností, ktorá ovplyvňuje právne postavenie prezidenta v ústavnom systéme SR je to, že Slovensko sa zaraďuje medzi krajiny s parlamentnou formou vlády. Parlamentnú formu vlády chápanú ako osobitné usporiadanie vzťahov medzi najvyššími ústavnými orgánmi, charakterizuje politická zodpovednosť výkonnej moci voči moci zákonodarnej a osobitné ústavné postavenie hlavy štátu, ktorá je vyčlenená z takejto politickej zodpovednosti.<sup>2</sup>

Vo všeobecnosti platí, že parlamentná forma vlád hlave štátu priznáva okrem KOMPETENCIÍ, ktoré vyplývajú z jej postavenia reprezentanta štátu navonok i dovnútra a KOMPETENCIÍ, ktoré vykonáva v spolupráci s mocou zákonodarnou i mocou výkonnou aj významné KOMPETENCIE vyplývajúce z jej ústavnej povinnosti zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov (obsahom ktorých je najmä oprávnenie za určitých okolností rozpustiť parlament a vypísať nové voľby, oprávnenie na základe výsledkov volieb určiť osobu poverenú zostavením vlády, oprávnenie menovať určených štátnych funkcionárov alebo oprávnenie, za ustanovených podmienok odvolať vládu alebo jej člena). Nevyhnutným predpokladom pre takéto postavenie hlavy štátu v parlamentnej vládnej forme je jej NADSTRANÍCKE POSTAVENIE a POLITICKÁ NEZODPOVEDNOSŤ.<sup>3</sup>

Podľa pôvodného textu ústavy (až do nadobudnutia účinnosti novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z.), v časti týkajúcej sa ústavného postavenia prezidenta, nebolo možné jednoznačne tvrdiť, či predpoklad nadstraníckeho postavenia a politickej zodpovednosti bol naplnený. Navyše, súčasťou ústavnopolitickej praxe do roku 1999 bola sprevádzaná celým radom ústavnopolitických sporov, ale i politických bojov o výklad jednotlivých ustanovení ústavy týkajúcich sa ústavného postavenia hlavy štátu. Žiaľ, väčšina z nich mala negatívny spoločensko - politický dosah. I

---

<sup>2</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999 Z. z.

<sup>3</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999 Z. z.

keď väčšina týchto sporov mala prevažne subjektívny pôvod, nemožno poprieť, že k ich vzniku napomohla aj menej kvalitná ústavná úprava.<sup>4</sup>

V ďalšom postupe sa pokúsim vymedziť objektívne i subjektívne dôvody, ktoré podmienili zásadné zmeny v ústavnom postavení prezidenta Slovenskej republiky (tieto spočívali predovšetkým v zmene spôsobu jeho voľby).

**-NEDOKONALOSŤ ÚSTAVNEJ ÚPRAVY** ako objektívny dôvod zmien postavenia prezidenta

Viacerí odborníci sa zhodli v názore, že pôvodná ústavná úprava postavenia prezidenta obsahovala viacero nedostatkov.

PRÍČINY týchto nedostatkov mali byť spôsobené mechanickým sklbením niektorých prvkov ústavného systému I. ČSR s prvkami ústavnej úpravy obsiahnutej v ústavnom zákone č. 143/1968 Zb. o československej federácii a zároveň istý vplyv mala aj skutočnosť, že ústava SR sa prijímala v dvojjedinej funkcii - ako ústava členského štátu federácie a ako ústava samostatného štátu (pre prípad závažnej zmeny ústavných pomerov).<sup>5</sup>

Vychádzajúc z doposiaľ uvedených príčin nedostatkov pôvodnej ústavnej úpravy postavenia prezidenta bolo v súvislosti s pripravovanými ústavnými zmenami potrebné riešiť najmä nasledovné problémy:

1. Nedostatočná, resp. skoro žiadna vybavenosť prezidenta právomocami smerujúcimi k vyvažovaniu vzťahov medzi vládou a parlamentom (právomoci *pouvoir neutré*).

2. Nedomyšlené riešenie otázky zastupovania prezidenta v čase, keď sa prezidentský úrad uvoľní, resp. prezident ešte nie je zvolený - do sféry tzv. nezastupiteľných právomoci prezidenta podľa pôvodného znenia ústavy patrili aj také právomoci, bez výkonu ktorých nemôže riadne fungovať štát. Išlo predovšetkým o právomoc vymenúvať a odvolávať vládu a jej jednotlivých členov (tento problém bol vyriešený prijatím ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., predmetom ktorého bolo zakotvenie spôsobu zastupovania prezidenta v súvislosti s hroziacou ústavnou krízou).

3. Ústavou ustanovené podmienky pre zvolenie prezidenta spočívajúce v požiadavke konsenzu najmenej trojpäťinovej väčšiny

---

<sup>4</sup> OROSZ, L. Nové ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky. In Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník z vedeckej konferencie 4. - 5. Marca 1999 Tatranská Javorina. 103 s.

<sup>5</sup> OROSZ, L. Nové ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky. In Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník z vedeckej konferencie 4. - 5. Marca 1999 Tatranská Javorina. 103 s.

všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“ alebo parlament“) a to aj v každom ďalšom opakovanom kole volieb. Išlo o riešenie, ktoré je typické pre ústavy socialistického typu, resp. autoritatívne režimy, v ktorých sa predpokladá bezproblémové zvolenie hlavy štátu.<sup>6</sup>

Ústavná úprava ustanovovania prezidenta do funkcie bola stručná. Ústavná úprava sa obmedzovala na vymedzenie toho, KTO sa môže uchádzať o funkciu prezidenta (každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť a ktorý dosiahol vek 35 rokov, pričom tá istá osoba môže byť zvolená za prezidenta najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach), KEDY sa majú konať voľby (v posledných 60 dňoch volebného obdobia úradujúceho prezidenta, resp. do 30, ak sa úrad prezidenta uvoľní pred uplynutím volebného obdobia), SPÔSOB voľby prezidenta a podmienok jeho zvolenia (tajné hlasovanie poslancov národnej rady, pričom na zvolenie bola potrebná kvalifikovaná trojpäťtinová väčšina).<sup>7</sup> Ďalšie otázky v súvislosti s voľbou hlavy štátu v Národnej rade SR boli upravené v zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR.

Všetky tieto skutočnosti, vyjadrené v ústavných normách, v čase svojho schválenia zakladali zárodky možnej ústavnej krízy, ktoré nabrali reálne kontúry po uplynutí funkčného obdobia prezidenta Michala Kováča.

-VNÚTROŠTATNE POMERY ako subjektívny dôvod zmien postavenia prezidenta

V nadväznosti na tzv. tvrdé podmienky voľby prezidenta Národnou radou SR, bolo v parlamente mimoriadne zložitú dosiahnuť konsenzus potrebný k zvoleniu nového prezidenta. Národná rada Slovenskej republiky sa v období od 29. januára 1998 až do 9. júla 1998 viackrát neúspešne pokúšala o zvolenie nového prezidenta. V piatich kolách nebol zvolený žiaden kandidát. V období od 2. marca 1998 (od uvoľnenia prezidentského úradu po uplynutí funkčného obdobia prezidenta M. Kováča) až do 15. júna 1999 (do zvolenia a inaugurácie Rudolfa Schustera) zastupovali prezidenta v zmysle ústavy (v znení jej novelizácie vykonanej ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z.) predseda národnej rady a predseda vlády SR.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> OROSZ, L. Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice UPJŠ 2009. 44 s.

<sup>7</sup> Čl. 101 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v pôvodnom znení.

<sup>8</sup> Voľba prezidenta Slovenskej republiky v roku 1998. Dostupné na internete:<[http://sk.wikipedia.org/wiki/Vo%C4%BEba\\_prezidenta\\_Slovenskej\\_republiky\\_v\\_roku\\_1998](http://sk.wikipedia.org/wiki/Vo%C4%BEba_prezidenta_Slovenskej_republiky_v_roku_1998)>

Voľba prezidenta v spomínanom období predstavovala nástroj politických zápasov parlamentných politických strán, ktorý sa prejavil v nemožnosti parlamentu zvoliť prezidenta republiky, ale aj v snahe opozície (pred voľbami v roku 1998) zabrániť do budúcnosti koncentrácií moci v rukách predsedu vlády, v prípade, že prezidentský úrad nebude obsadený (vzhľadom na skutočnosť, že v takejto situácii bol v zmysle ústavy oprávnený vykonávať niektoré významné prezidentské právomoci).<sup>9</sup>

Okrem týchto problémov v roku 1998 hrozila vládna kríza, ktorej podstata spočívala v tom, že po nových parlamentných voľbách, ktoré sa mali konať v septembri 1998 mohla vzniknúť aj situácia, pri ktorej by nemal kto vymenovať novú vládu (keďže funkcia prezidenta bola uprázdnená a podľa pôvodného znenia ústavy bola táto jeho právomoc nezastupiteľná). To v konečnom dôsledku mohlo viesť až k nastoleniu diktatúry legálnou cestou, keďže demisiu dovtedajšej vlády by nemal kto prijať. Tejto hrozbe sa podarilo vyhnúť a to novelizáciou ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z. Vyriešil sa problém zastupovania prezidenta a to takým spôsobom, že výkon právomoci vymenúvať a odvolávať vládu v čase uprázdnenia prezidentského úradu bola zverená predsedovi národnej rady. Aj napriek tomu, že prvá novelizácia ústavy čiastočne stabilizovala ústavné pomery, stále bolo potrebné vyriešiť patovú situáciu spočívajúcu v neschopnosti parlamentu dosiahnuť požadovaný ústavný konsenzus k zvoleniu prezidenta, pričom riešenie sa ponúkalo prostredníctvom zavedenia priamej voľby prezidenta.

#### ZAVEDENIE PRIAMEJ VOĽBY PREZIDENTA SR

Definitívny návrh na zavedenie priamej voľby prezidenta sa v Národnej rade SR objavil v jeseni 1998.<sup>10</sup>

Pred už spomenutým predložením návrhu ústavného zákona o priamej voľbe prezidenta v roku 1998, za zmienku stojí petičná akcia na vyhlásenie referenda o priamej voľbe prezidenta, ktoré bola iniciovaná opozičnými stranami v roku 1997. Opozícia využila predpoklad, že medzi občanmi je prítlačivá možnosť participovať na voľbe prezidenta. Zároveň si iniciovaním petície chcela upevniť svoje

---

<sup>9</sup> GABURA, A. Voľby prezidenta v podmienkach SR a úvahy de lege ferenda. In Volebné zákony v podmienkach Slovenskej republiky. Trnava 2011. 91 s.

<sup>10</sup> Nebola to však nová myšlienka. Úvahu o voľbe prezidenta občanmi sa u nás objavili už po roku 1918. Tvorcovia ústavy z roku 1920 sa však napokon priklonili k modelovému riešeniu uplatnenému prvýkrát v Ústave III. francúzskej republiky, t. j. k voľbe prezidenta v parlamente. Francúzsko zmietané krízou po druhej svetovej vojne koncom 50. rokov však zaviedlo priamu voľbu hlavy štátu a stabilizovalo tak svoj ústavný systém dodnes. V tomto vývoji ich však ČSR nenasledovalo. (Šimko I. Zavedenie priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky. In 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky)

politické postavenie. Aj keď sa opozícií podarilo zozbierať dostatok podpisov pod petíciu, referendum bolo zmarené.<sup>11</sup> Zároveň možno konštatovať, že uvedené referendum sa stalo z politologického aj právneho hľadiska najkontroverznejším referendom a spôsobilo degradáciu inštitútu referenda nielen v očiach slovenskej, ale aj európskej verejnosti.<sup>12</sup>

Ďalšou dôležitou udalosťou v roku 1998 bolo uskutočnenie parlamentných volieb, po ktorých vytvorila nová koalíčná vláda (SDK, SDL, SMK, SOP). Aj napriek tomu, že vládna koalícia mala možnosť pohodlne zvoliť prezidenta v národnej rade, rozhodla sa, že bude presadzovať ústavnú zmenu, ktorá mala spočívať v zavedení priamej voľby prezidenta občanmi. Prekvapivo pozitívne sa k tejto zmene postavila aj opozícia - poslanci HZDS ako prví predložili návrh na ústavnú zmenu.<sup>13</sup>

Oproti opozičnému návrhu, koalíčný návrh nielen že presadzoval priamu voľbu prezidenta občanmi, ale riešil aj niektoré ďalšie otázky ústavného postavenia prezidenta. Pri príprave návrhu sa vychádzalo zo skutočnosti, že zavedenie priamej voľby hlavy štátu občanmi si vyžaduje aj úpravu tých ústavných článkov, bez ktorej nie je možné dosiahnuť zamýšľanú stabilizáciu ústavných pomerov v súlade s princípmi na ktorých je založená parlamentná forma vlády.<sup>14</sup>

Navrhovaný ústavný zákon predpokladal prijatie zákona o organizácii voľby hlavy štátu, čiastkové úpravy zákona o rokovacom poriadku NR SR a zákona o organizácii ÚS SR a o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.<sup>15</sup>

Predmetný návrh ústavného zákona bol Národnou radou SR schválený 14.1.1999 a v zbierke zákonov publikovaný pod č. 9/1999 Z. z.

---

<sup>11</sup> OROSZ, L. Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice UPJŠ 2009. 52 s.

<sup>12</sup> IVANČOVÁ, S. Vybrané problémy inštitútu referenda. In 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavne dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice, 3. - 4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. 272 s.

<sup>13</sup> OROSZ, L. Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice UPJŠ 2009. 52 s.

<sup>14</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999

<sup>15</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999 Z. z.



Po schválení zákona č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov (ďalej zákon o spôsobe voľby prezidenta), bol občanmi zvolený za prezidenta kandidát vládnej koalície - Rudolf Schuster.

Z koncepčného hľadiska došlo schválením novelizácie ústavy z roku 1999:

1. K posilneniu postavenia prezidenta pri výkone funkcie pouvoir neutré - rozšírenie možnosti rozpustiť národnú radu, posilnenie právomoci prezidenta vrátiť zákon na opätovné prerokovania národnej rade.

2. K oslabeniu jeho pôsobenia do sféry výkonnej moci, t. j. odstránenie niektorých prvkov naznačujúcich príklon k poloprezidentskému systému - zavedenie inštitútu kontrasignácie niektorých aktov prezidenta predsedom, resp. príslušným členom vlády a odstránenie oprávnenia predsedat' vláde.

3. K odstráneniu oprávnenia parlamentu odvolať prezidenta, ktoré sa nahradilo ustanovením možnosti odvolať prezidenta občanmi v ľudovom hlasovaní.<sup>16</sup>

Z uvedených skutočností vyplýva, že zmena spôsobu voľby prezidenta zásadne posilnila jeho postavenie.

## PRÁVNA ÚPRAVA VOĽBY PREZIDENTA SR

### -ÚSTAVNÁ úprava voľby prezidenta SR

Ústavná úprava postavenia prezidenta je poznamenaná hľadaním. Nevyvážené prevzatie prežitej úpravy postavenia hlavy štátu z predchádzajúcich ústav československého štátu, politicky motivované osobné konflikty ústavných činiteľov, aj objektívne ťažko vymedziteľné rozlíšenie medzi najvýznamnejšími funkciami vo výkonnej moci (medzi prezidentom SR a predsedom vlády SR) mali za následok, že Prvý oddiel šiestej hlavy bol najvýraznejšie novelizovaný.<sup>17</sup>

Ako už vyplýva z doposiaľ uvedeného nadobudnutím účinnosti novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. došlo

---

<sup>16</sup> OROSZ, L. Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice UPJŠ 2009. 52 s.

<sup>17</sup> DRGONEC J. Ústava Slovenskej republiky – Komentár. Vydanie druhé. Šamorín : Heuréka, 2007. 745 s.

v Slovenskej republike k zavedeniu priamej voľby prezidenta. Ústavnú úpravu volieb prezidenta tvoria ustanovenia obsiahnutá čl. 101 a v čl. 103 ústavy, pričom prostredníctvom ústavne blankety (obsiahnutej v čl. 101 ods. 10 ústavy) ústava odkazuje na prijatie zákona, ktorý ustanoví podrobnosti o voľbách prezidenta. Ide o zákon č. 49/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

Ústava v súvislosti s voľbou prezidenta (v predmetných článkoch) upravuje tieto okruhy:

#### 1. Aktívne/Pasívne volebné právo

Aktívne volebné právo je vyjadrené v čl. 101 ods. 2 druhej vety: "Právo voliť prezidenta majú občania, ktorí majú právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky." Vzhľadom na skutočnosť, že ústava priamo neustanovuje, kto disponuje aktívnym volebným právom do národnej rady, možno z citovaného textu možno vyvodíť, že odpoveď na otázku, kto má právo voliť prezidenta treba hľadať v Ústava SR v zákone č. 333/2004 o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o voľbách do národnej rady“), v ktorom je uvedené, že právo voliť majú občania Slovenskej republiky, ktorí najneskôr v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku. Pri vymedzení aktívneho volebného práva nemožno ale opomenúť ani zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta, kde je uvedené, že právo voliť prezidenta majú občania Slovenskej republiky, ktorí v deň voľby dovŕšili 18 rokov veku a zdržiavajú sa v deň voľby na území Slovenskej republiky.

Na prvý pohľad je zrejmé, že medzi zákonom o spôsobe voľby prezidenta a zákonom o voľbách do NR SR (na ktorý Ústava nepriamo odkazuje) je disproporcja, ktorá sa týka skutočnosti, že zákon o voľbách do NR SR nepodmieňuje právo voliť zdržiavaním sa na území SR v deň voľby.<sup>18</sup>

Je potrebné si uvedomiť, že zákon o spôsobe voľby prezidenta bol prijímaný v období, kedy bol platný a účinný zákon č. 80/1990 o voľbách do Slovenskej národnej rade, kde bolo uvedené, že právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky majú občania Slovenskej republiky, ktorí v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku a zdržiavajú sa v deň volieb na území Slovenskej republiky, to znamená, že žiadny nesúlad medzi uvedenými zákonmi a ústavou v období rokov 1999 až 2004 neexistoval.

---

<sup>18</sup> LIŠIAK, P. Niektoré aspekty týkajúce sa prezidentských volieb v Slovenskej republike. In Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2009. Zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej v dňoch 16. - 18. 4. 2009 v priestoroch ÚZ NR SR Častá - Papiernička. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2009. 609 s.

Disproporcja nastala až prijatím zákona o voľbách do NR SR v roku 2004. Podľa názorov objavujúcich sa v odbornej literatúre, sa tento stav označuje za rozporný s Ústavou SR, ktorá výslovne ustanovuje, že právo voliť prezidenta majú všetci tí, ktorí majú právo voliť do Národnej rady SR.<sup>19</sup>

Podľa môjho názoru, príčina takéhoto nesúladu spočíva v legislatívnom pochybení. Na prvý pohľad sa môže zdať, že nejde o nedostatok závažného charakteru, avšak z hľadiska konzistentnosti právneho poriadku ide o zásadnú otázku. Podľa viacerých odborníkov je potrebné, aby došlo k zosúladieniu zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta a zákona č. 333/2004 o voľbách do Národnej rady SR a to tak, aby právo voliť v prezidentských voľbách mali všetci občania, bez ohľadu na to, kde sa v čase volieb zdržiavajú, pretože neexistuje žiaden právny či politický dôvod na odlišnosť takejto úpravy.<sup>20</sup>

S takto vymedzeným nedostatkom a jeho navrhnutým riešením sa plne stotožňujem, považujem za nevyhnutné, aby zákonodarca uviedol zákon o prezidentských voľbách do súladu s Ústavou SR.<sup>21</sup>

V súvislosti s otázkou pasívneho volebného práva, v porovnaní s pôvodnou ústavnou úpravou sa menili podmienky pasívneho volebného práva. Podľa čl. 103 ods. 1 ústavy: „Za prezidenta možno zvoliť každého občana Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky a v deň voľby dosiahol vek 40 rokov.“ Z citovaného v spojení s čl. 74 ods. 2 ústavy vyplýva, že jednou z podmienok pasívneho volebného práva je trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, čo je vzhľadom k významu funkcie hlavy štátu plne opodstatnené. Taktiež sa zvýšila požadovaná hranica veku z 35 na 40 rokov.<sup>22</sup>

## 2. Okruh subjektov oprávnených podávať návrh na kandidáta na prezidenta republiky

V čl. 101 ods. 3 je uvedené, že kandidátov na prezidenta navrhuje najmenej 15 poslancov NR SR alebo občania, ktoré majú právo voliť do NR SR, a to na základe petície podpísanej najmenej 15 000

---

<sup>19</sup> LIŠIAK, P. Niektoré aspekty týkajúce sa prezidentských volieb v Slovenskej republike. 609 s. (podrobnosti v poznámke 19)

<sup>20</sup> GABURA, A. Voľby prezidenta v podmienkach SR a úvahy de lege ferenda. In Volebné zákony v podmienkach Slovenskej republiky. Trnava 2011. 96 s.

<sup>21</sup> Navrhované riešenie nesúladu v navrhovanom zákone o podmienkach výkonu volebného práva uvediem v časti príspevku o zákonnej úprave prezidentských volieb

<sup>22</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999

občanmi. Zároveň je uvedená lehota na odovzdanie návrhov na voľbu predsedovi Národnej rady SR.

Ústavodarca pri ustanovení počtu poslancov, ktorí sú oprávnení navrhnúť kandidáta na prezidenta vychádzal z toho, že počet 15 poslancov prekračuje minimálny počet členov poslaneckého klubu v Národnej rade Slovenskej republiky. Tým pádom význam ústavnej funkcie prezidenta prekračuje úzke politické záujmy jednotlivých politických strán, ktoré získali zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky. Z uvedeného dôvodu sa predpokladá určitá dohoda už pri navrhovaní kandidátov na funkciu prezidenta v Národnej rade Slovenskej republiky.

### 3. KTO vyhlási voľby a určí deň ich konania.

Voľby prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady SR, pričom sa predpokladajú dve situácie, v závislosti od toho, či sa jeho prezidentský skončí uplynutím funkčného obdobia alebo pred jeho uplynutím. V prvom štandardnom prípade sa vyhlásia voľby tak, aby sa prvé kolo volieb uskutočnilo najneskôr 60 dní pred uplynutím funkčného obdobia úradujúceho prezidenta. V druhom prípade predseda NR SR vyhlási voľby do siedmich dní od uvoľnenia prezidentského úradu, tak aby sa prvé kolo konalo do 60 dní odo dňa vyhlásenia voľby prezidenta.<sup>23</sup>

### 4. Podmienky, za ktorých je hlava štátu zvolená.

Počet kandidátov na prezidenta v prvom kole nie je Ústavou SR obmedzený a za prezidenta je v zmysle Ústavy SR zvolený kandidát, ktorý získa "nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov" (čl. 101 ods. 4 ústavy). Uvedená formulácia je predmetom diskusií tak odbornej ako laickej verejnosti. Názory sa v líšia v otázke, či v prvom kole musí kandidát na prezidenta získať nadpolovičnú väčšinu platných hlasov zo všetkých oprávnených voličov (teda aj z tých, ktorí sa na voľbách nezúčastnia) alebo na zvolenie v prvom kole je potrebná nadpolovičná väčšina platných hlasov voličov, ktorí sa zúčastnia na voľbách?<sup>24</sup>

Z týchto dvoch možností výkladu sa prikláňam k tomu, podľa ktorého je za prezidenta že za prezidenta je zvolený kandidát, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov zo VŠETKÝCH oprávnených voličov. Súhlasím, že zmyslom tohto ustanovenia spočíva v tom, aby sa dosiahla čo najvyššia legitimita prezidenta v ústavnom prostredí.<sup>25</sup> Tomuto tvrdeniu svedčí aj širší význam slova "oprávnený volič" než

---

<sup>23</sup> Čl. 103 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

<sup>24</sup> LIŠIAK, P. Niektoré aspekty týkajúce sa prezidentských volieb v Slovenskej republike. 610 s. (podrobnosti v poznámke č. 19)

<sup>25</sup> LIŠIAK, P. Niektoré aspekty týkajúce sa prezidentských volieb v Slovenskej republike. 610 s. (podrobnosti v poznámke č. 19)

"zúčastnený volič". Ústavodarca významom tohto spojenia výslovne určil, že na zvolenie prezidenta je potrebná nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov, nielen tých, ktorí sa zúčastnili. Napríklad v zákone č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov v § 41 je uvedené, že za predsedu je zvolený ten kandidát, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov. Z toho vyplýva, že zákonodarca ustanovil, že v prípade predsedu VÚC postačuje nadpolovičná väčšina platných hlasov (zúčastnených voličov).

Ak ani jeden z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu hlasov voličov, koná sa do 14 dní druhé kolo volieb, do ktorého postupujú tí dvaja kandidáti, ktorí získali najväčší počet hlasov. Ústava však rieši aj prípad, ak medzi prvým a druhým kolom voľby jeden z kandidátov prestane byť voliteľný alebo sa práva kandidovať vzdá. V takomto prípade do druhého kola volieb postupuje kandidát, ktorý v prvom kole volieb získal ďalší najvyšší počet platných hlasov. Podľa dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 9/1999 sa takto má zabrániť prípadným politickým tlakom na jednotlivých kandidátov (tí, ktorí získali najviac hlasov v prvom kole) a možným politickým špekuláciám.<sup>26</sup>

#### 5. KEDY začína plynúť funkčné obdobie prezidenta

Ústavná úprava jednoznačne ustanovuje, že zvolený kandidát sa ujíma funkcie prezidenta zložením sľubu pred Národnou radou do rúk predsedu Ústavného súdu SR. Deň zloženia sľubu je určený dvojakým spôsobom. Buď sa koná napoludnie v deň, v ktorom sa má skončiť volebné obdobie predchádzajúceho prezidenta (v prípade štandardného spôsobu skončenia funkcie) alebo napoludnie v nasledujúci deň po dni, v ktorom boli vyhlásené výsledky volieb (ak bolo volebné obdobie prezidenta skončené predčasne).

#### 6. Posudzovanie ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta

O ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta SR rozhoduje Ústavný súd. Konanie vo volebných veciach upravuje siedmy oddiel druhej hlavy zákona o ústavnom súde. Ústavný súd rozhoduje o každom porušení ústavnosti volieb. Pri uplatňovaní právomoci rozhodovať o porušení zákonnosti volieb Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí pod sp. zn. PL. ÚS 21/1994 vyslovil požiadavku existencie príčinnej súvislosti nezákonnosti s takým následkom, ktoré je v konečnom dôsledku porušením ústavného volebného práva a jeho princípov.<sup>27</sup>

-ZÁKONNÁ úprava voľby prezidenta SR a jej perspektívy

---

<sup>26</sup> Čl. 101 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

<sup>27</sup> PALÚŠ, Igor - SOMOROVÁ, Ludmila. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: 2010. 463 s.

Ústava v čl. 101 ods. 10 uvádza, že podrobnosti o voľbách prezidenta ustanoví zákon. Týmto zákonom je v súčasnosti zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta.

V súlade s programovým vyhlásením vlády, ministerstvo vnútra vypracovalo návrhy volebných zákonov, ktoré majú upraviť opatrenia smerujúce k ZJEDNOTENIU základných inštitútov volebných predpisov, zaviesť jednotnú terminológiu, transparentnú úpravu pravidiel volebnej kampane a dôslednú kontrolu prostriedkov použitých na jej vedenie kandidujúcimi subjektmi vrátane ich verejnej kampane. Tzv. návrh " volebného kódexu" tvorí návrh zákona o volebnej kampani a návrh zákona o podmienkach výkonu volebného práva.<sup>28</sup>

Základným východiskom pre prípravu volebného kódexu boli tieto skutočnosti:

1. existencia šiestich volebných zákonov, ktoré tvoria sústavu zákonov upravujúcich výkon volebného práva (zákony o voľbách do NR SR, do EP, do orgánov územnej samosprávy a zákon o spôsobe voľby prezidenta) a

2. rovnaké inštitúty sú v týchto zákonoch rozdielne, inak právne vyjadrované a rôzneho obsahu, a to v závislosti na tom, v akom časovom období a v súvislosti s ktorými voľbami bol zákon upravovaný.<sup>29</sup>

Uvedené skutočnosti viedli zákonodarcu k príprave novej zákonnej úprave o voľbách, ktorá by mala byť založená predovšetkým na praxi osvedčených princípov a postupoch, ktorými sa riadili a vykonávali voľby, ako aj na poznatkoch a názoroch politických subjektov, ktoré významnou mierou ovplyvňujú spoločenské dianie v štáte.<sup>30</sup>

Jednotiacim zámerom nemajú byť zásadne systémové zmeny volebného práva, ale potreba zjednotenia všeobecných pravidiel a ustanovení spoločných pre všetky druhy volieb.

V kontexte vymedzenej súčasnej a navrhovanej úpravy volebného zákonodarstva sa budem predovšetkým zaoberať:

---

<sup>28</sup> Dostupné na internete:

<<http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=zakladne-principy-navrhovanych-pravnych-uprav-k-volbam-volebnej-kampani-a-politickym-stranam>>

<sup>29</sup> Dôvodová správa k návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva

<sup>30</sup> Dôvodová správa k návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva

- základnou charakteristikou postavenia zákona č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky v rámci súčasného volebného zákonodarstva

- vplyvu dvoch pripravovaných volebných zákonov (v podobe volebného kódexu) na problematiku (matériu) prezidentských volieb.

Považujem za nevyhnutné zdôrazniť, že v súčasnosti platný a účinný zákon o spôsobe voľby prezidenta obsahuje v porovnaní s ostatnými volebnými zákonmi (v rámci volebného zákonodarstva SR) viacero rozdielov. Súvisí to so skutočnosťou, že inštitút priamej voľby prezidenta v podmienkach Slovenskej republiky je nepochybne mladým inštitútom, ktorý má svoje zákonitosti v porovnaní s voľbami parlamentnými či komunálnymi.<sup>31</sup>

Aj napriek osobitosti zákona o spôsobe voľby prezidenta, možno nájsť aj spoločné znaky s ostatnými volebnými zákonmi. Podobnosť sa prejavuje najmä v tom, že všetky volebné zákony upravujú približne rovnakú štruktúru volebného procesu, v ktorom možno rozoznávať celý rad dielčích fáz. V týchto fázach sú zabezpečované nevyhnutné podmienky pre činnosť príslušných volebných orgánov, politických strán, kandidátov a voličov, pričom celý volebný proces možno rozdeliť do troch základných štádií, akými sú:

- ORGANIZAČNO - PRÍPRAVNÉ štádium (toto štádium zahrňuje časový úsek počínajúc vyhlásením volieb a končiac prípravou hlasovania),

- PRÍPRAVA HLASOVANIA (ustanovenie o informovaní voličov, o príprave hlasovania vo volebnej miestnosti - zoznam voličov, počet hlasovacích lístkov) a HLASOVANIE ako druhé štádium volebného procesu, ktoré zahŕňa časový úsek od začatie volieb v užšom slova zmysle po uzatvorenie volebných miestností,

- ZISŤOVANIE volebných výsledkov a PRIDEĽOVANIE mandátov, (v tomto štádiu sa zisťuje výsledok rozhodovania voličov).<sup>32</sup>

Považujem za potrebné vrátiť sa k špecifickým črtám prezidentských volieb. Osobitosti zákona č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta spočívajú najmä v rámci dvoch typov skutočností - osobitosti vo forme legislatívne nedokonalosti (ktoré by mali byť v novom volebnom kódexe upravené) a osobitosti, ktoré vyplývajú z povahy prezidentských volieb.

---

<sup>31</sup> GABURA, A. Voľby prezidenta v podmienkach SR a úvahy de lege ferenda. In Volebné zákony v podmienkach Slovenskej republiky. Trnava 2011. 90 s.

<sup>32</sup> PALÚŠ, Igor - SOMOROVÁ, Ludmila. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: 2010. 262 s.

Medzi PRVÝ TYP OSOBITOSTÍ (legislatívne nedostatky) možno zaradiť:

#### 1. Absencia úpravy prekážok vo výkone volebného práva

K problematike aktívneho a pasívneho volebného práva patria aj prekážky vo výkone volebného práva. Je pozoruhodné, že právna úprava prezidentských volieb neobsahuje výpočet prekážok vo výkone volebného práva, tak ako je to upravené v ostatných volebných zákonoch, predovšetkým v zákone o voľbách do Národnej rady SR. Tento zákon zaraďuje medzi prekážky výkonu volebného práva pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, trest odňatia slobody za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, ktoré dopĺňa aj obmedzením osobnej slobody z dôvodov ochrany zdravia.

Pri výklade tejto problematiky v súvislosti s odsúdenými vo výkone trestu odňatia slobody možno poukázať na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (Case of Hirst v. The United Kingdom), ktorý prijal názor, že automatické a paušálne obmedzenie volebného práva väzňou je v rozpore s čl. 3 Protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd. Ústavný súd riešil totožnú otázku a potvrdil výklad Európskeho súdu pre ľudské práva.<sup>33</sup>

Napriek tejto skutočnosti však reálne existuje skupina voličov, ktorí si toto právo uplatniť nemôžu. Ide o osoby, ktoré sú pozbavené spôsobilosti na právne úkony. Voľba ako prejav vôle s istými právnymi následkami, účinkom predstavuje právny úkon, nakoľko Ústavný súd vo svojom rozhodnutí pod sp. zn. II. ÚS 48/97 uviedol, že "občanovi sa zaručuje, že uplatnenie tohto práva po splnení zákonom ustanovených podmienok, vyvolá zákonom určené právne účinky."<sup>34</sup>

Takáto nedôsledná právna úprava si nevyhnutne vyžaduje zjednotenie. V navrhovanom zákone o podmienkach výkonu volebného práva je otázka prekážok riešená nasledovne :

V Prvej časti pod názvom "všeobecné ustanovenia" je uvedené, že prekážkou práva voliť je na základe osobitného predpisu ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia."

V zmysle dôvodovej správy k navrhovanému zákonu podmienky volebného práva upravuje navrhovaný zákon v súlade s čl. 3 Dodatkového protokolu s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 1 ods. 1 a s čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, s

---

<sup>33</sup> GABURA, A. Voľby prezidenta v podmienkach SR a úvahy de lege ferenda. In Volebné zákony v podmienkach Slovenskej republiky. Trnava 2011. 96 s.

<sup>34</sup> TRELLOVÁ, L. Aktuálne problémy úpravy volebného práva v Slovenskej republike. In Míľniky práva v stredoeurópskom priestore. (podrobnosti v poznámke18 ) 563 s.



prihliadnutím na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu SR. Navrhovaná úprava výslovne upravuje ako prekážku aktívneho volebného práva pre všetky druhy volieb len obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia.

Slovenský zákonodarca rešpektujúc Európsky súd pre ľudské práva a Ústavný súd nezaradil medzi prekážky ani výkon trestu odňatia slobody za obzvlášť závažný zločin. Týmto počinom je možné si uvedomiť, akú významnú úlohu v demokratickej spoločnosti plnia názory ESĽP a Ústavného súdu. Možno konštatovať, že touto úpravou sa zákonodarca stotožnil s tvrdením Ústavného súdu, ktorý uviedol, že "neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby osobám vo výkone trestu odňatia slobody bol odopretý výkon volebného práva."<sup>35</sup>

2. Nesúlad § 1 ods. 2 zákona č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta s čl. 101 ods. 2 Ústavy SR v súvislosti s už spomínaným aktívnym volebným právom.<sup>36</sup>

Spomenutý nedostatok by mal byť v predmetnom návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva odstránený. K zisteniu osoby, ktorá je aktívne legitimovaná, je potrebné použiť systematický výklad.

Prvým krokom je zistenie obsahu ustanovenia § 3, (vo všeobecnej časti návrhu zákona), v ktorom je uvedené, že právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovŕšil 18 rokov veku podľa podmienok ustanovených v osobitných častiach.

Druhým krokom je vyhľadanie osobitnej (štvrtej) časti, ktorá sa týka prezidentských volieb - v § 96 je uvedené, že "právo voliť prezidenta SR má občan SR, ktorý má právo voliť do Národnej rady SR "

Tretím krokom je teda zistiť ako navrhovaný zákon upravuje aktívne volebné právo pre voľby do Národnej rady SR Táto skutočnosť je upravená v druhej časti v § 38, kde je uvedené, že "Právo voliť do Národnej rady SR má občan SR" - nič viac a nič menej.

Z uvedenej analýzy vyplýva, že návrh zákona (volebného kódexu), vymedzujúci aktívne volebné právo pre prezidentské voľby, je v súlade s Ústavou a to tým, že návrh zákona "kopíruje" druhú vetu v čl. 101 ods. 2 (právo voliť prezidenta majú občania, ktorí majú právo voliť do NR SR).

Na to, aby určitá osoba mohla voliť prezidenta, musí spĺňať dve základné podmienky - štátne občianstvo SR a vek 18 rokov. V navrhovanej zákonnej úprave sa nepodmieňuje právo voliť

---

<sup>35</sup> PL. ÚS 6/08

<sup>36</sup> Viac o podmienkach aktívneho volebného práva je uvedené v časti príspevku pod názvom "ÚSTAVNÁ úprava voľby prezidenta SR"

zdržiavaním sa na území SR v deň voľby, čím sa zjednotila právna úprava volieb.

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že legislatívne sa nesúlad vyrieši. Problém je ale v tom, že pri prezidentských voľbách sa na rozdiel od volieb do národnej rady neumožňuje voliť poštou. To znamená, že fakticky naďalej platí, že reálne voliť môže len ten, kto sa v deň volieb zdržiava na území SR; riešenie by malo spočívať v zavedení hlasovania poštou aj pre prezidentské voľby.

Medzi DRUHÝ TYP OSOBITOSTÍ zákona o spôsobe voľby prezidenta (vyplývajúce z povahy prezidentských volieb) možno zaradiť osobitosti týkajúce sa volebného územia, volebného systému, inštitútu voličských preukazov, tvorby volebných orgánov, preskúmania a registrovania kandidátov a niektorých aspektov volebnej kampane

### 1. Volebné územie a volebný systém

Volebné územie sa spravidla člení na zvláštne územné jednotky (volebné obvody), v ktorých sa konajú voľby. Zákonné určenie volebného územia úzko súvisí s volebným systémom tých ktorých volieb. V závislosti na uplatňovanom volebnom systéme môže ísť o volebné obvody jednomandátové (v ktorých je možné získať iba jeden mandát) alebo volebné obvody viacmandátové.<sup>37</sup>

Voľby prezidenta prebiehajú podľa väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou v jednom jednomandátovom volebnom obvode. Pre voľbu prezidenta zákon určuje, že voľba sa koná na území SR. Územie SR je v takomto prípade jedným jednomandátovým volebným obvodom.

Keďže sa v návrhu volebného kódexu neupravujú zásadné zmeny týkajúce sa volebných systémov či volebných obvodov, pôvodný koncept väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou zostáva naďalej zachovaný.

### 2. Inštitút voličských preukazov

Podstata tohto inštitútu spočíva v tom, že sa rieši situácia voličov, ktorí nebudú v čase volieb v mieste trvalého pobytu, kde sú zapísaní do zoznamu oprávnených voličov. Inštitút voličských preukazov zabezpečuje princíp všeobecnosti volebného práva nielen v prezidentských, ale aj parlamentných voľbách. Osobitosť tohto inštitútu spočíva v tom, že pri prezidentských voľbách (ako aj pri

---

<sup>37</sup> PALÚŠ, Igor - SOMOROVÁ, Ludmila, Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2010, 237 s.

parlamentných) aktívne volebné právo nie je viazané na trvalý pobyt v obci (tak ako je to v prípade volieb do orgánov samospráv).<sup>38</sup>

Voličský preukaz oprávňuje na zápis do zoznamu oprávnených voličov v ktoromkoľvek volebnom okrsku.

V navrhovanom zákone o podmienkach výkonu volebného práva zostáva inštitút voličských preukazov zachovaný, s drobnými modifikáciami, pričom podstata zostáva zachovaná. Modifikácie spočívajú v týchto skutočnostiach:

A) Voličský preukaz sa bude podľa nových volebných predpisov označovať ako HLASOVACÍ preukaz..

B) O hlasovací preukaz bude možné požiadať aj elektronickým spôsobom, to znamená, že obec bude musieť na tento účel zverejniť na svojom webovom sídle elektronickú adresu na doručovanie žiadostí. Zároveň sa ustanoví postup a lehoty na vybavovanie žiadostí o vydanie hlasovacieho preukazu a určia sa samotné náležitosti žiadosti.<sup>39</sup>

C) Navrhovaný zákon zavádza nové opatrenie, ktorým sú ochranné prvky na hlasovacom preukaze. Týmto opatrením sa má zabrániť možnosti zámeny hlasovacieho preukazu s iným neúradným tlačivom.

### 3. Tvorba volebných komisií

Odlišnosť spočíva v tom, že okrem politických strán/hnutí, ktoré sú zastúpené v Národnej rade SR, ma právo delegovať svojich zástupcov do komisií aj petičný výbor, ktorého návrh na kandidáta na úrad prezidenta bol prijatý.

V navrhovanom zákone o podmienkach výkonu volebného práva sa proces tvorby volebných komisií pre prezidentské voľby nemení.

### 4. Navrhovanie a registrácia kandidátov na funkciu prezidenta

Náležitosti návrhu na kandidáta na prezidenta uvedené v zákone o spôsobe voľby prezidenta sú zhodné s náležitosťami, ktoré zákony požadujú pre kandidátne listiny vo voľbách parlamentných resp. aj komunálnych.

---

<sup>38</sup> PALÚŠ, Igor - SOMOROVÁ, Eudmila, Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2010, 241 s.

<sup>39</sup> Dôvodová správa k návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku

Odlíšnosti sa odvíjajú od čl. 101 ods. 3 Ústavy SR, kde je uvedený okruh subjektov, ktorí majú právomoc navrhovať kandidáta na prezidenta.<sup>40</sup>

Rozdiel sa však najvýraznejšie prejavuje v tom, že podané návrhy preskúmava a registruje (ak návrh spĺňa podmienky) PREDSEDA Národnej rady SR, pričom v ostatných voľbách tieto úkony vykonávajú volebné orgány.

V navrhovanom zákone o podmienkach výkonu volebného práva je obsahové vymedzenie navrhovania a registrovania kandidátov totožné so súčasnou zákonnou úpravou.

## 5. Volebná kampaň

Volebnou kampaňou sa označuje súhrn aktivít, ktoré v priebehu určitého, spravidla právnymi normami ustanoveného času, uskutočňujú kandidáti na volené funkcie s cieľom získať si podporu voličov.<sup>41</sup>

Kampaň pred voľbou prezidenta sa začína 15 dní a končí 48 hodín pred začiatkom voľby. Pravidlá pre vedenie kampane sú podobne upravené vo väčšine volebných zákonov (v zákone o voľbách do orgánov samosprávneho kraja sú pravidlá upravené len veľmi stručne).

Rozdielne pravidlá pre vedenie prezidentskej volebnej kampane spočívajú najmä v týchto skutočnostiach:

A) Vyčlenenie jednej hodiny vysielacieho času Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie pre kandidáta, maximálne 10 hodín vysielacieho času tak, aby určením času vysielania nebol žiaden z týchto kandidátov znevýhodnený. Obdobne sú tieto pravidlá vymedzené aj pre držiteľa licencie na rozhlasové alebo televízne vysielanie.<sup>42</sup>

B) Pomerne precízna úprava výdavkov kandidátov na propagáciu, vrátane prípustných spôsobov získavania finančných prostriedkov na propagáciu kandidáta a sankcií za prekročenie stanovenej prípustnej sumy výdavkov. Kandidát na funkciu prezidenta môže na svoju

---

<sup>40</sup> 15 poslancov Národnej rady SR alebo občania (ktorí majú právo voliť do NR SR) na základe petície podpísanej najmenej 15 000 občanmi

<sup>41</sup> PALÚŠ, Igor - SOMOROVÁ, Ľudmila, Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2010, 256 s.

<sup>42</sup> § 15 zákona č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta a Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní, o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov

propagáciu počas kampane pred voľbou vynaložiť najviac celkovo 132 775 eur vrátane dane z pridanej hodnoty.<sup>43</sup>

Problematika volebnej kampane má byť onedlho komplexne upravená v jednom zákone, ktorým má byť zákon o volebnej kampani.

Tento zákon má zjednotiť základné pravidlá vedenia volebnej kampane, zaviesť jednotnú terminológiu, upraviť dĺžku volebnej kampane atd.

Dôvodová správa k navrhovanému zákonu o volebnej kampani, v súvislosti s prezidentskými voľbami uvádza, že ide o komplexnejšiu a precíznejšiu úpravu pravidiel prezidentskej kampane než ako je to upravené v súčasnosti platnom a účinnom zákone. Dôležitým cieľom pri spracovaní návrhu zákona bolo zvýšenie transparentnosti financovania volebnej kampane.

Komplexnosť a precíznosť právnej úpravy sa má prejavovať v:

- určenie maximálnej sumy výdavkov kandidáta pre obidva kolá volieb,
- uloženie povinnosti kandidátom viesť finančné prostriedky určené na volebnú kampaň na osobitných účtoch, ktoré musia zobrazovať prehľad platobných transakcií a zároveň tieto účty musia byť bezplatne, diaľkovo a nepretržite prístupné tretím osobám a
- uloženie povinnosti kandidátom viesť osobitnú evidenciu darov a iných bezodplatných plnení, ako aj osobitnú evidenciu finančných prostriedkov použitých na volebnú kampaň.<sup>44</sup>

## ZÁVER

Obsahovo je tento príspevok zameraný na analýzu problematiky prezidentských volieb. Vzhľadom na rozsiahlosť tejto témy som sa v príspevku zamerala najmä na aspekt právnej úpravy prezidentských volieb.

Inštitút prezidentských volieb je upravený v Ústave SR a v zákone č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta. Pri analýze aspektu právnej úpravy prezidentských volieb nemožno opomenúť systémovú zmenu Ústavy SR a to ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., ktorá sa týkala zmeny spôsobu voľby prezidenta (išlo o zmenu z nepriamej voľby Národnou radou SR na priamu voľbu prezidenta občanmi SR).

Na základe doposiaľ uvedeného, možno rozlíšiť dve obdobia vo vývoji právnej úpravy prezidentských volieb:

---

<sup>43</sup> PALÚŠ, Igor - SOMOROVÁ, Eudmila, Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2010, 275 s.

<sup>44</sup> Dôvodová správa k návrhu zákona o volebnej kampani

1. obdobie od vzniku samostatnej Slovenskej republiky (od roku 1993) do obdobia nadobudnutia účinnosti úst. zákona č. 9/1999

Na základe analýzy vtedajšej problematickej vnútro politickej situácie a nedokonalnej ústavnej úpravy právneho postavenia prezidenta možno konštatovať, že k zmene spôsobu voľby prezidenta došlo najmä kvôli opakovanej neschopnosti parlamentu zvoliť prezidenta pre tzv. "tvrdé podmienky voľby" zakotvené v Ústave (vyžadovala sa trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov a to aj pri každom opakovanom kole volieb). V nemalej miere k presadeniu takejto ústavnej zmeny prispela čoraz väčšia intenzita názorov verejnosti práve v prospech zavedenia priamej voľby.

2. obdobie od roku 1999 do súčasnosti

Aj napriek skutočnosti, že sa zaviedla priama voľba prezidenta a že sa nanovo upravil spôsob voľby prezidenta, nemožno povedať, že by právna úprava prezidentských volieb bola bez nedostatkov. Podľa môjho názoru príčina súčasnej nedokonalnej právnej úpravy spočíva v legislatívnej "nečinnosti" zákonodarcu a v nejednotnosti volebného zákonodarstva, čo sa odráža aj v právnej úprave prezidentských volieb (s výnimkou tých osobitostí, ktoré vyplývajú z osobitnej povahy prezidentských volieb).

Na základe zhodnotenia súčasného stavu právnej úpravy prezidentských volieb a poukázania na osobitosti (či už osobitosti chápané ako nedostatky alebo osobitosti vyplývajúce z povahy prezidentských volieb) možno konštatovať, že je nevyhnutné, aby sa nedostatky odstránili a aby sa zjednotili volebné pravidlá spoločne pre všetky typy volieb. To sa ma uskutočniť prijatím 2 nových „zjednocujúcich“ vládnych návrhov volebných zákonov, ktoré sú v súčasnom období prerokúvané v národnej rade a mali by nadobudnúť účinnosť 1.1.2014.

#### Literature:

- ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012, 832 s. ISBN: 978-80-89447-93-0
- DRGONEC J. Ústava Slovenskej republiky – Komentár, Vydanie druhé. Šamorín: Heuréka, 2007, 1197 s, ISBN 80-89122-38-8
- GABURA, A. Voľby prezidenta v podmienkach SR a úvahy de lege ferenda. In Volebné zákony v podmienkach Slovenskej republiky, Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2011, 137 s, ISBN 978-80-8105-275-0
- IVANČOVÁ, S. Vybrané problémy inštitútu referenda. In 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavne dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice, 3. - 4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012, 418 s, ISBN 978-80-8152-000-6
- LIŠIAK, P. Niektoré aspekty týkajúce sa prezidentských volieb v Slovenskej republike. In Míľniky práva v stredoeurópskom

- priestore, 2. časť, 2009. Zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej v dňoch 16. - 18. 4. 2009 v priestoroch ÚZ NR SR Častá - Papiernička, Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF, 2009, 1051 s, ISBN 978-80-7160-295-8
- OROSZ, L. Nové ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky. In Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník z vedeckej konferencie 4. - 5. marca 1999 Tatranská Javorina, Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 1999
  - OROSZ, L. Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: UPJŠ, 2009, 374 s. ISBN: 978-80-7097-771-4
  - PALÚŠ, Igor - SOMOROVÁ, Ludmila, Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2010, 557 s, ISBN 978-80-7097-7703-3
  - ŠIMKO, I. Zavedenie priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky. In 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky, zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007, Košice: Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2007, s, ISBN 978-88-7097-699-9
  - TRELLOVÁ, L. Aktuálne problémy úpravy volebného práva v Slovenskej republike. In Míľniky práva v stredoeurópskom priestore. 2009, II. časť, Zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej v dňoch 16. - 18. 4. 2009 v priestoroch ÚZ NR SR Častá - Papiernička., Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF, 2009, 1051 s, ISBN 978-80-7160-295-8

Contact – email

*ondeckova.simona@gmail.com*

# UZAVÍRACÍ KLAUZULE PRO VOLBY DO EVROPSKÉHO PARLAMENTU: NĚMECKÁ CESTA (NE)HODNÁ NÁSLEDOVÁNÍ?

JAN ŠMAKAL

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Příspěvek se věnuje ústavnosti uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. Nastiňuje dosavadní pohled Ústavního soudu na přípustnost volebních klauzulí a rozebírá rozsudek Spolkového ústavního soudu, který klauzuli pro volby do Evropského parlamentu odmítl. Na základě srovnání českého a německého pohledu na postavení Evropského parlamentu příspěvek hodnotí, zda česká uzavírací klauzule může obstát v testu ústavnosti

## Key words in original language

Evropský parlament; volby; uzavírací klauzule; ústavní přezkum; Bundesverfassungsgericht; Ústavní soud

## Abstract

The article deals with constitutionality of the election threshold in the European Parliament election. It describes relevant case law of the Czech Constitutional Court. Next, the decision of the German Federal Constitutional Court which declared the threshold void is analyzed. Based on the comparison of Czech and German understanding of the role of the European Parliament, the article asks whether the Czech threshold can pass a judicial review.

## Key words

European Parliament; election; election threshold; constitutional review; Bundesverfassungsgericht; Czech Constitutional Court

## I. Úvod

Plyne již z názvu mého příspěvku, že se na následujících stranách budu věnovat uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu. Mým záměrem je stručně shrnout obecný judikatorní náhled na uzavírací klauzule, důvody jednoho z rozhodnutí Spolkového ústavního soudu<sup>1</sup> k volbám do Evropského parlamentu, možné slabiny tohoto rozhodnutí, a potom i otázku, zda rozebrané rozhodnutí může být inspirativní pro české soudy.

---

<sup>1</sup> Dále také jako „BVerfG“.



Pokud bych měl vysvětlit proč to všechno, odpověď je jednoduchá. Používání uzavíracích klauzulí je spojeno s ústavněprávními pochybnostmi – institucionálně totiž zakládají nerovnost mezi jednotlivými politickými stranami, které se účastní politické soutěže a zejména voleb. To je také důvod, proč se tyto klauzule stávají předmětem ústavního přezkumu. Německá uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu byla napadena již dvakrát: neúspěšně v roce 1979<sup>2</sup> a úspěšně v roce 2011<sup>3</sup>. To český zákon o volbách do Evropského parlamentu<sup>4</sup> z hlediska své ústavnosti doposud testován nebyl. Ovšem s ohledem na oblibu judikatury Spolkového ústavního soudu v záležitostech blízkých unijnímu právu<sup>5</sup> a blížící se volby do Evropského parlamentu je možné, že se Nejvyšší správní soud a po něm i Ústavní soud budou muset vypořádat s námitkami modelovanými právě po německém vzoru.

Pro volby do Evropského parlamentu je na unijní úrovni předepsána pouze rámcová úprava Aktem o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z roku 1976.<sup>6</sup> Konkrétní naplnění tohoto rámce tak je úkolem zákonodárství členských států. Jedním z institutů, které členské státy do svých volebních zákonů mohou zahrnout, je dle čl. 3 Aktu také uzavírací klauzule do výšky 5 % odevzdaných hlasů. Jak český, tak německý zákonodárce této možnosti využili.<sup>7</sup>

## II. Náhled německé a české ústavní judikatury

Judikatura Spolkového ústavního soudu obecně v uzavíracích klauzulích spatřuje zásah do rovnosti voleb.<sup>8</sup> Vychází z toho, že

---

<sup>2</sup> BVerfGE 51, 222 *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG I* (citovaná rozhodnutí BVerfG jsou zpravidla dostupná z: <http://www.servat.unibe.ch/dfr>).

<sup>3</sup> BVerfGE 129, 300 *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG II*.

<sup>4</sup> Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

<sup>5</sup> Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 *Slovenské důchody XVII*, sp. zn. Pl. ÚS 24/10 *Data retention*, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 *Lisabonská smlouva II*, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 *Eurozatykač*, a další.

<sup>6</sup> Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách ve znění rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě členů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom (2002/772/ES, Euratom), Úř. věst. L 283, 21. 10. 2002, s. 1. Dále jen „Akt o volbě členů Evropského parlamentu“.

<sup>7</sup> § 47 odst. 2 zákona o volbách do Evropského parlamentu a § 2 odst. 7 zákona o volbě poslanců Evropského parlamentu ze Spolkové republiky Německo ve znění do 9. listopadu 2011.

<sup>8</sup> Již například BVerfGE 1, 208 *7,5%-Sperrklausel*.

jednou ze zásad poměrných volebních systémů je i zásada, která vyžaduje, aby každý hlas měl stejnou váhu (tj. početní hodnotu – *Zahlwert*) a šanci na úspěch (*Erfolgswert*).<sup>9</sup> Ústavněprávní přijatelnost uzavíracích klauzulí je potom založena na jejich účelu – typicky snaze o zajištění akceschopnosti parlamentu při zákonodárství a sestavování vlády.<sup>10</sup>

Na velmi obdobných základech stojí i nálezný Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR.<sup>11</sup> V tomto rozhodnutí Ústavní soud z mnoha funkcí voleb vyzdvihl dvě: funkci reprezentační a funkci integrační. Cílem voleb tak nepochybně je vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení zrcadlového obrazu jejich politických postojů. Ovšem nejen to. Podle Ústavního soudu je třeba najít rovnováhu mezi principem reprezentace a principem integrace, protože z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost.

Takový je obecný pohled na uzavírací klauzule, který je výchozím bodem pro další úvahy o přípustnosti uzavíracích klauzulí v konkrétním typu voleb.

### III. Rozhodnutí BVerfG a volby do Evropského parlamentu

#### *Měřítko přezkumu*

Před samotným posouzením ústavnosti uzavírací klauzule se Spolkový ústavní soud nejprve zabýval referenčním kriteriem pro přezkum ústavnosti zákona o volbách do Evropského parlamentu. Dospěl k závěru, že evropské právo zavedení uzavírací klauzule nechává na rozhodnutí členských států<sup>12</sup>, čímž otevírá široký prostor pro uvážení německého zákonodárce.

Sám Akt o volbě členů Evropského parlamentu zná pouze čtyř z pěti základních volebních zásad: všeobecnost, přímot, svoboda a tajnost hlasování. S rovností tedy nepočítá, protože sama Smlouva o Evropské unii předpokládá sestupně poměrný volební systém.<sup>13</sup> Tím se otevírá možnost členským státům, aby rovnost voleb řešily na

---

<sup>9</sup> Například BVerfGE 16, 130 (139) *Wahlkreise* nebo BVerfGE 1, 208 (245–246) *7,5%-Sperrklausel* s odkazem na rozhodnutí Státního soudního dvora pro Německou říši z roku 1930.

<sup>10</sup> BVerfGE 1, 208 (247–248) *7,5%-Sperrklausel*.

<sup>11</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96 *5% klauzule pro volby do Poslanecké sněmovny*.

<sup>12</sup> Čl. 3 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu: „Členské státy mohou stanovit minimální práh pro přidělení mandátů. Tento práh však nesmí být na vnitrostátní úrovni stanoven tak, aby přesahoval 5 % odevzdaných hlasů.“

<sup>13</sup> Čl. 14 odst. 2 pododst. 1 SEU.

domácí úrovni. To se v případě Německa projevuje tak, že právní úpravu voleb do Evropského parlamentu je třeba měřit pouze požadavky Základního zákona<sup>14</sup>, protože předmětem přezkumu je německý zákon vydaný německým zákonodárcem.

Sám Základní zákon obsahuje výslovné zakotvení rovnosti jen pro volby Bundestagu<sup>15</sup> a zemských parlamentů<sup>16</sup>, Spolkový ústavní soud tedy nemohl při rozhodování vyjít ze speciálních volebních ustanovení. Nelámal si s tím však příliš hlavu a jednoduše konstatoval, že uplatní zásadu rovnosti voleb a šancí politických stran na úspěch, která je v Základním zákoně obsažena. Dále BVerfG navázal na svou dosavadní judikaturu, podle níž je volební rovnost třeba chápat přísně. Taková rovnost zahrnuje nejen stejnou početní hodnotu hlasu, ale i stejnou šanci hlasů na úspěch.<sup>17</sup> Stejně přísně je pak třeba chápat rovnost šancí v soutěži politických stran.<sup>18</sup>

Judikatura BVerfG také směřuje k tomu, že úprava volebních pravidel představuje svého druhu rozhodnutí politických stran ve vlastní věci, které s sebou nese nebezpečí nedůvodných zvýhodnění zamýšlených k udržení vlastní politické moci a ne ku prospěchu fungování stranického systému. Změny jsou totiž přijímány členy stran úspěšných v posledních volbách, přičemž změna ve prospěch stran aktuálně zastoupených je v politické soutěži zároveň znevýhodnění stran ostatních. Spolkový ústavní soud uvádí: „*Stejně jako při volbách do Bundestagu hrozí, že by při formování evropského volebního práva mohla většina poslanců zajistit volbu vlastních stran na evropské úrovni pomocí uzavírací klauzule a jí způsobeným vyloučením malých stran.*“<sup>19</sup> Jako řešení tohoto problému se nabízí zvýšená intenzita kontroly ze strany soudu, resp. omezení prostoru pro úvahu zákonodárce.<sup>20</sup>

#### *Vlastní přezkum*

Na základě těchto úvah přistoupil Spolkový ústavní soud k věcnému přezkumu. V něm připustil, že do přísné a formálně chápané rovnosti voleb a tak i rovnosti šancí stran na úspěch je možné zasáhnout jen ze závažných důvodů. Tyto důvody nemusí být výslovně upraveny Základním zákonem, musí ale být však z jeho pohledu legitimní a

---

<sup>14</sup> Základní zákon pro Spolkovou republiku Německo (dále jen „GG“).

<sup>15</sup> Čl. 38 odst. 1 GG.

<sup>16</sup> Čl. 28 odst. 1 GG.

<sup>17</sup> Např. BVerfGE 95, 335 (252) *Überhangmandate II*.

<sup>18</sup> Např. BVerfGE 85, 264 (297) *Parteienfinanzierung II*.

<sup>19</sup> BVerfGE 129, 300 (323–324) *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG II*.

<sup>20</sup> BVerfGE 129, 300 (320) *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG II*.

musí se vyvažovat s volební rovností. Ospravedlnění zásahu tak odpovídá řešení kolize dvou ústavních hodnot pomocí tzv. praktické konkordance.<sup>21</sup>

Legitimním důvodem pro zavedení uzavírací klauzule může být dle Spolkového ústavního soudu snaha o zachování akceschopnosti Evropského parlamentu. Tato snaha však nemůže být motivována pouze teoretickým předpokladem, musí být právě naopak založena na přesné a aktualizované analýze, která alespoň určitou pravděpodobností ukáže, že k omezení akceschopnosti může dojít.

Pro posouzení toho, zda je klauzule vhodná a potřebná pro dosažení tohoto cíle, se soud zabýval postavením Evropského parlamentu v systému orgánů Unie. Zaměřil se především na úkoly a činnost poslaneckých frakcí, zákonodárny proces a vztah Evropského parlamentu k ostatním orgánům unie.

Na základě tohoto rozboru soud dospěl ke třem hlavním zjištěním:

1) Přes velké množství zastoupených politických stran se práci Evropského parlamentu daří organizovat díky velké integrační síle poslaneckých frakcí.

2) Pro přijímání právních předpisů unie či rozpočtu unie není nezbytné vytvořit stabilní parlamentní většinu. Ta může být zastoupena spoluprací obou největších poslaneckých frakcí, navíc za určité situace mohou být právní předpisy přijaty i bez svolení parlamentu.<sup>22</sup>

3) A konečně, Komise – výkonný orgán Unie – pro své fungování stabilní parlamentní většinu také nepotřebuje.

Na základě těchto tří hlavních zjištění Spolkový ústavní soud dospěl k závěru, že obava z omezení funkčnosti Evropského parlamentu nevychází z dostatečných podkladů a nebere v potaz zvláštní pracovní podmínky a postavení, které Evropský parlament má. Bez uzavírací klauzule je sice pravděpodobné, že počet politických stran zastoupených jedním či dvěma poslanci znatelně naroste. Není však dostatek hmatatelných důvodů se domnívat, že by tím mohlo dojít ke strukturální změně ve fungování Evropského parlamentu, kvůli které by se s dostatečnou pravděpodobností dalo očekávat narušení jeho akceschopnosti.

Narušení akceschopnosti pak Spolkový ústavní soud chápe jako situaci, kdy *„při realistickém odhadu by počet nekooperujících poslanců nabyl takové výše, že by bylo prakticky nemožné dosahovat*

---

<sup>21</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20. vydání. Heidelberg: Müller, 1999. ISBN 3-8114-7499-5. Rn. 72.

<sup>22</sup> Postup podle čl. 294 odst. 7 písm. a) SFEU.

*kvalifikované většiny.*<sup>23</sup> K tomu Spolkový ústavní soud dodal, že současné vymezení pravomocí a úkolů Evropského parlamentu v zakládacích smlouvách je takové, že chybí ony závažné důvody pro zásah do rovnosti voleb a šancí na úspěch pomocí uzavírací klauzule.

### III. Kritika

Popsané závěry Spolkového ústavního soudu nebyly přijaty bez výhrad. Právě naopak, v části akademické obce i politických představitelů Německa se jeho náhled setkal s nesouhlasem<sup>24</sup>, o čemž svědčí i to, že s účinností od 10. října 2013 byla uzavírací klauzule vrácena, tentokrát v 3% výši.<sup>25</sup>

#### *Rozpolcenost senátu, judikatorní odklon*

Rozhodnutí bylo přijato nejmenší možnou většinou, která je potřebná pro zrušení zákona: pěti hlasy.<sup>26</sup> To samo o sobě není problém. Potíž je v tom, že s odůvodněním většiny souhlasili pouze čtyři soudci. To už je možné považovat za neobvyklé.<sup>27</sup> Pátý soudce, jehož hlas byl rozhodující pro zrušení uzavírací klauzule, sice dal najevo, že ho odůvodnění zbylých členů senátní většiny nepřesvědčilo, zároveň však pro výrok hlasoval z jiných, vlastních důvodů, které nesdělil v konkurenčním stanovisku. Dá se tedy s určitou mírou zjednodušení říci, že tento soudce přijal rozsudek bez jeho veřejného zdůvodnění. To lze považovat za jednání z podstaty věci neodpovídající povaze soudcovské postavení.<sup>28</sup>

Spolkový ústavní soud tedy zrušil uzavírací klauzuli, aniž by bylo jasné, jaké důvody ho k tomu přiměly. Tím se odklonil od svého rozhodnutí z roku 1979, ve kterém soudci jednomyslně uznali ústavnost pětiprocentní uzavírací klauzule za situace, kdy Akt o volbě členů Evropského parlamentu<sup>29</sup> podrobnosti o domácím provedení

---

<sup>23</sup> BVerfGE 129, 300 (332) *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG II.*

<sup>24</sup> Pro přehled kladného přijetí srov. BERNER, Katharina. German Constitutional Law Cases 2010–2012. *European Public Law*, Kluwer, 2013, č. 1, str. 13–47. ISSN 1354-3725. Str. 34.

<sup>25</sup> V současné době čl. 2 odst. 7 Europawahlgesetz ve znění čl. 1 zákona ze 7. října 2013 (BGBl. I S. 3749).

<sup>26</sup> § 15 odst. 4 zákona o Spolkovém ústavním soudu (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – „BVerfGG“).

<sup>27</sup> Podle § 30 odst. 2 BVerfGG není zveřejnění poměru hlasů povinné.

<sup>28</sup> SCHÖNBERGER, Christoph. Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament. *Juristenzeitung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, roč. 67, č. 2, str. 80–86. ISSN 0022-6882. Str. 81.

<sup>29</sup> V té době ještě zvaný Akt o volbě zastupitelů ve Shromáždění.

voleb ještě neobsahoval. Od té doby sice došlo ke změnám v systému institucí Evropské unie, ty však směřovaly k právě posílení role Evropského parlamentu a zlepšení jeho fungování, např. i výslovným připuštěním uzavíracích klauzulí. Přesvědčivé vysvětlení důvodů pro změnu náhledu na věc je v takovém případě nezbytné.

#### *Měřítko přezkumu*

Druhá námitka může směřovat proti určení referenčního kritéria pro přezkum. Je sice pravda, že uzavírací klauzule byla upravena německým právem, otázkou je, zda takové zjištění stačí pro závěr, že jen Základní zákon je pro posouzení klauzule relevantní.

Přezkum by měl respektovat to, že nejde o volby do domácího parlamentu, ale právě o volby do parlamentu unijního. Bližší volební úprava členskými státy se tak nemůže oprostít od pohledu unijního práva. Jak bylo naznačeno v předchozích odstavcích, původně nebyla uzavírací klauzule vůbec předvídána. Od roku 2002 však evropské právo přijetí uzavírací klauzule výslovně připouští<sup>30</sup> a omezuje jen její horní hranici. Absenci povinnosti zavést uzavírací klauzuli není na místě chápat jako lhostejnost Rady vůči dopadům volebního systému na obsazení Evropského parlamentu, ale jako projev subsidiarity, která umožňuje lépe zohlednit zvláštnosti jednotlivých členských států při úpravě volebních pravidel na domácí úrovni.<sup>31</sup> Výslovné zmocnění k přijetí uzavírací klauzule dále ukazuje, že její případné zavedení je z pohledu evropského práva legitimní a přípustný prostředek.

Pohybuje-li se volební zákon v připuštěných mezích, není možné od těchto unijních souvislostí odhlédnout a měřit jej pouze pohledem domácího ústavního práva, neboť neexistují čistě německé evropské volby, kterým jsou zvnějšku jen nastaveny mantinely. Volební úprava členských států je „pomocné právo [*dienendes Recht*], které má společně s evropským právem za úkol umožnit obsazení unijního orgánu.“<sup>32</sup> Jakkoliv tedy domácí zákonodárce jedná dle vlastního uvážení, měřítko pro hodnocení ústavnosti musí být nastaveno s ohledem na unijní prvek věci, neboť obě úrovně – domácí a unijní právo – působí společně při ustavení společného zastupitelského orgánu. Spolkový ústavní soud se tímto hlediskem nezabýval, což má za následek, že vlastně nezodpověděl otázku, proč by ze Základního zákona měla plynout nepřipustnost úpravy, která je evropským právem výslovně připuštěna.

---

<sup>30</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě členů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách.

<sup>31</sup> SCHÖNBERGER, str. 82.

<sup>32</sup> SCHÖNBERGER, str. 82.

### *Zásada volební rovnosti*

Třetí obtíž rozhodnutí je v tom, že Spolkový ústavní soud dále nijak blíže nezdůvodnil, z které části Základního zákona plyne uplatněná zásada rovnosti. Nemůže jít o výslovnou volební úpravu, protože ta, stejně jako česká ústava, nepočítá s volbami do Evropského parlamentu. Ve svém rozhodnutí z roku 1979 dospěl soud k tomu, že pro tyto volby je třeba rovnost voleb odvozovat z obecné rovnosti občanů dle čl. 3 odst. 1 Základního zákona.<sup>33</sup>

V komentovaném rozhodnutí Spolkový ústavní soud na tento svůj názor zřejmě navazuje, když užívá v podstatě jednotný standard pro všechny volby v Německu, od kterého se konkrétní volební úprava může odchýlit jen z důvodů zvláštnosti jednotlivých zastupitelských orgánů, případně pokud existuje speciální úprava jako například pro volby do Bundestagu a zemských parlamentů.<sup>34</sup> Je však otázkou, zda pro volby do Evropského parlamentu použít právě tento obecný standard, nebo zda by výše popsaná souvislost s unijním právem, významná pro vlastní měřítko přezkumu, neměla mít vliv i na obsah uplatněné zásady rovnosti.<sup>35</sup>

Problematické jsou i požadavky, které soud klade na ospravedlnění uzavírací klauzule. Ústavní úprava obvykle ponechává na uvážení zákonodárce, jak konkrétně volební systém upraví. V případě voleb do Evropského parlamentu jde o uvážení dvojí. První uvážení je z povahy věci na Radě, která je unijním institucím blíže. Ta hodnotí, zda je pro fungování Evropského parlamentu uzavírací klauzule vhodná a potřebná. Druhé uvážení nastupuje ze strany domácího zákonodárce, který je zase lépe způsobilý k odhadu situace v členském státě. Ten rozhoduje o tom, zda na základě oprávnění od Rady a v jeho mezích uzavírací klauzuli skutečně přijme. Přijetí uzavírací klauzule tedy závisí na dvojí, vzájemně se doplňující úvaze.<sup>36</sup>

Ústavní soudy by měly být spíše zdrženlivé při přezkumu volebních zákonů založených na věcném předpokladu dalšího vývoje politického a stranického systému, protože nedisponují dostatečnou kapacitou a odborností, kterou má k dispozici zákonodárce. Tím více by to mělo platit za situace, kdy je tento odhad dvojí – na domácí i unijní úrovni – a je velmi obtížné spolehlivě předpokládat budoucí chování voličů pro

---

<sup>33</sup> BVerfGE 51, 222 (234) *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG I*.

<sup>34</sup> Vztah subsidiarity obecné zásady rovnosti vůči zvláštním ustanovením pro rovnost voleb výslovně řešen v usnesení ke komunálním volbám v Bavorsku z roku 1998 (BVerfGE 99, 1 *Bayerische Kommunalwahlen*).

<sup>35</sup> SCHÖNBERGER, str. 83.

<sup>36</sup> GRZESZICK, Bernd. *Demokratie und Wahlen im europäischen Verbund der Parlamente - zum Urteil des BVerfG über Sperrklauseln bei Wahlen zum Europäischen Parlament. Europarecht*. Baden-Baden: Nomos, 2012, roč. 47, č. 6, str. 669–681. ISSN 0531-2485. Str. 675.

vícero volebních období. Meze pro zákonodárce tak musí plynout zejména z volebních zásad za současného zachování prostoru pro vlastní věcný odhad.<sup>37</sup>

#### *Akceschopnost Evropského parlamentu*

Šíře možného uvážení zákonodárce a požadavek Spolkového ústavního soudu na závažnost ospravedlňujícího důvodu se objevuje i v odlišném stanovisku soudců Di Fabia a Mellinshoffa. Oba poukazují na to, že Spolkový ústavní soud shledal mez potřebnou pro ospravedlnění uzavírací klauzule v hrozící nefunkčnosti Evropského parlamentu. To je přísnější požadavek, než který je uplatňován na domácí volby, ve kterých stačí předpokládatelné či hrozící nebezpečí omezení akceschopnosti.<sup>38</sup> Důvod pro takto přísný požadavek soud vidí opět v tom, že politické strany rozhodují ve vlastní věci.

Prvně je třeba poznamenat, že o rozhodnutí ve vlastní věci nejde. Aby tomu tak bylo, muselo by rozhodnutí poslanců (členů politických stran) přímo ovlivňovat jejich vlastní právní postavení. K tomu ovšem nedochází v případě, kdy Bundestag rozhoduje o přijetí zákona pro volby do jiného orgánu.<sup>39</sup> Zpřísnění standardu je další z problematických částí odůvodnění. Jakkoliv Spolkový ústavní soud navazuje na svou předchozí judikaturu, podle níž pro omezením akceschopnosti komunálního reprezentativního orgánu nestačí pouhé ztížení usnášeníschopnosti<sup>40</sup>, *de facto* požaduje hrozící nefunkčnost.<sup>41</sup>

Základem pro úvahy Spolkového ústavního soudu je předpoklad, že Evropský parlament neutrpí nárůstem počtu malých politických stran, neboť není ve svém fungování odkázán na stabilní většinu.<sup>42</sup> Soud však pro tuto svou úvahu neuvádí přesvědčivé důvody či ověřitelné odhady. Z toho, že evropské poslanecké frakce doposud zvládaly velký počet zastoupených stran, ještě nijak neplyne, že by tomu mělo být i poté, co se jejich počet zvýší právě díky absenci uzavírací klauzule. Schönberger to přirovnává k situaci, kdy je loďka hluboce

---

<sup>37</sup> GRZESZICK., str. 672.

<sup>38</sup> SCHÖNBERGER, str. 83.

<sup>39</sup> GRZESZICK, str. 672–673. Srov. např. BVerfGE 1, 208 (248) *7,5%-Sperrklausel*.

<sup>40</sup> BVerfGE 120, 82 (114) *Sperrklausel Kommunalwahlen*.

<sup>41</sup> "Při realistickém odhadu by počet nekooperujících poslanců nabytí takové výše, že by bylo prakticky nemožné dosahovat kvalifikované většiny."

<sup>42</sup> BVerfGE 129, 300 (335–337) *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG II*.



zanořená do vody stále více nakládána, protože se doposud nepotopila.<sup>43</sup>

Stejně jako ve svém rozsudku k Lisabonské smlouvě<sup>44</sup> Spolkový ústavní soud srovnává Evropský parlament s postavením Bundestagu. Otázkou je, zda z takového srovnání plyne nějaký poznatek skutečně významný pro hodnocení věci. Možnost formování poslanecké většiny a její střety s opozicí v Bundestagu jsou důležité pro přijímání zákonů k provádění politiky vlády. Podle BVerfG to Evropská unie pro své fungování od Evropského parlamentu nevyžaduje, takže není potřeba zavedení integračních prvků. Tím soud navazuje na své nepřívětivé chápání Evropského parlamentu jako pouhého pomocného orgánu (*Hilfsparkament*).<sup>45</sup> Přehlíží však, že zjištění rozdílnosti nemusí bez dalšího vést k závěru o tom, že jeden orgán je lepší než druhý – možná jen plní rozdílnou úlohu v rozdílném systému.

V evropské judikatuře Spolkového ústavního soudu je možné vystopovat, že s posilujícími se unijními orgány soud hledá nové a nové námitky. V rozhodnutí k Maastrichtské smlouvě<sup>46</sup> konstatoval, že možnost přenosu pravomocí je omezena principem demokracie v tom smyslu, že domácím parlamentům musí zůstat pravomoci podstatné důležitosti, neboť právě jejich prostřednictvím je lidem jednotlivých členských států zprostředkována demokratická legitimace EU.<sup>47</sup> Demokracie je tak v pojetí BVerfG vázána na stát, který nesmí být vyprázdněn nebo odstátněn<sup>48</sup>, soud dokonce považoval za rozhodující, že demokratické základy Unie jsou s postupující integrací posilovány tak, aby v členských státech zůstala zachována živoucí demokracie.<sup>49</sup>

V lisabonském rozsudku se Spolkový ústavní soud již nemohl vymezit vůči nedostatečné demokratické legitimaci Evropského parlamentu. Ten totiž v mezidobí získal významnou pozici v legislativním procesu a stal se v zásadě rovnocenným protihráčem Rady. Nedostatek legitimace výkonu moci Evropskou unií tak soud shledal nikoliv v

---

<sup>43</sup> SCHÖNBERGER, str. 84.

<sup>44</sup> BVerfGE 123, 267 *Lissabon*.

<sup>45</sup> OUYEN, Robert Christian van. *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa: von Solange über Maastricht zu Lisabon - und zurück mit Mangold/Honeywell?* 4. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2011. 236 str. ISBN 9783832968816. Str. 91–92

<sup>46</sup> BVerfGE 89, 155 *Maastricht*.

<sup>47</sup> BVerfGE 89, 155 (185, 186) *Maastricht*.

<sup>48</sup> OUYEN, s. 29.

<sup>49</sup> BVerfGE 89, 155 (186, 213) *Maastricht*.

pravomocích přímo voleného reprezentativního orgánu, ale ve strukturálně nedemokratickém způsobu jeho složení.<sup>50</sup>

Jedním z argumentů BVerfG proti uzavírací klauzuli je skutečnost, že může dojít k přijetí unijního předpisu i bez zapojení Evropského parlamentu. To však není v souladu se stále se stupňujícími se požadavky soudu na demokratickou legitimitu výkonu veřejné moci unijními orgány. Argument Spolkového soudu by tedy měl být veden opačně: právě ta skutečnost, že může dojít k přijetí unijního předpisu bez součinnosti parlamentu rozděleného vnitřními půtkami, je důvodem k zavedení uzavírací klauzule, která omezí roztržičnost zastoupených politických sil a zajistí větší demokratickou legitimitu výkonu unijní moci. Tento náhled na věc ostatně odpovídá i konstatování soudu právě v lisabonském rozhodnutí, podle něhož je pravidlem, že unijní předpis nemůže být přijat proti vůli Evropského parlamentu.<sup>51</sup>

Možnost sdružování do poslaneckých frakcí je jedním z prostředků k formování společné politické vůle Evropského parlamentu a tím i naplňování jeho úkolů.<sup>52</sup> Snaha o posílení postavení parlamentu, stejně tak jako snížení počtu poslanců jednoznačně ukazují záměr zabránit jeho roztržičnosti a neakceschopnosti. U rozhodnutí zpochybňujícího tyto kroky se tak naskytá otázka, zda je vůbec v souladu se zásadou užitečného účinku unijního práva.<sup>53</sup>

#### Shrnutí

Ve svém rozhodnutí Spolkový ústavní soud přistoupil k velmi přísnému přezkumu právní úpravy, která byla přijata na odhadu vývoje evropského politického systému a potřeb Evropského parlamentu ze strany jak evropského, tak německého zákonodárce. Důvody rozhodnutí nepřesvědčily ani většinu soudců, přičemž hodnocená otázka spíše volala po zvýšené zdrženlivosti ze strany soudu. Soud se nevypořádal s důvody odklonu od své předchozí judikatury, nezohlednil vývoj postavení Evropského parlamentu a jeho význam v systému unijních institucí. Nadále je také možné pozorovat nevlídné postavení BVerfG k parlamentu a k významu demokratické legitimize Evropské unie jeho prostřednictvím.

#### IV. Vhodnost inspirace

Popsané námitky proti rozhodnutí Spolkového ústavního soudu nevyčerpávají záměr tohoto příspěvku. Blížící se volby do

---

<sup>50</sup> BVerfGE 123, 267 *Lissabon*.

<sup>51</sup> BVerfGE 123, 267 (377) *Lissabon*.

<sup>52</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ve věci T-222/99 *Martinez a další v. Parlament*.

<sup>53</sup> GRZESZICK, str. 676–677.

Evropského parlamentu totiž mohou přinést řadu volebních a ústavních stížností, které se budou zakládat také právě na německy laděných argumentech. Mám za to, že takové stížnosti by měly být v případném sporu zvažovány s velkou obezřetností, neboť judikatura BVerfG k Evropskému parlamentu je před české soudy jen stěží přenositelná.

#### *Ústavní soud a Evropský parlament*

Náhled českého Ústavního soudu na postavení Evropského parlamentu se od náhledu jeho německého protějšku poměrně liší. Judikatura Spolkového ústavního soudu k postavení Evropského parlamentu prošla postupným vývojem.<sup>54</sup> V rozhodnutí k Lisabonské smlouvě Spolkový ústavní soud vnesl do ústavního přezkumu otázku sestupně poměrného způsobu složení Evropského parlamentu. Ten vede k nadreprezentaci malých členských zemí a tedy zasahuje do zásady volební rovnosti. Podle soudu je to právě porušení demokratické rovnosti, které je nyní tím hlavním problémem demokratické legitimace parlamentu.<sup>55</sup> Zároveň ale BVerfG konstatoval, že tento nedostatek v zásadě nevadí, protože Evropský parlament je reprezentativním orgánem lidu jednotlivých členských států. Protože nemá velký význam pro demokratickou legitimaci Unie, nemusí ani odpovídat požadavkům, které jsou jinak nezbytné na domácí úrovni.<sup>56</sup>

Tento náhled český Ústavní soud nesdílí. Podle něj je zastupitelskou demokracií v kontextu Evropské unie třeba rozumět oba legitimační řetězce: *domácí* prostřednictvím domácích parlamentů a vládní účasti v Radě i *evropský* prostřednictvím přímo voleného Evropského parlamentu.<sup>57</sup> Ústavní soud se tak výslovně vymezil vůči názoru Spolkového ústavního soudu<sup>58</sup>, podle něhož Unie získává hlavní zdroj legitimacy prostřednictvím států, která jednají v zájmu svého lidu. Pro Ústavní soud je nadnárodní demokracie možná, ba dokonce jedním z běžných principů organizace větších entit mezistátního typu.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Viz výše část *Akceschopnost Evropského parlamentu*.

<sup>55</sup> BVerfGE 123, 267 (348) *Lissabon*.

<sup>56</sup> BVerfGE 123, 267 (368) *Lissabon*.

<sup>57</sup> Pl. ÚS 29/09 *Lisabonská smlouva II*, odst. 138.

<sup>58</sup> WENDEL, Mattias. Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. *European Constitutional Law Review*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2011, roč. 7, č. 1, str. 96–137. ISSN 1574-0196., str. 117, 128 a 137. LEY, Isabelle. Brünn betreibt die Parlamentarisierung des Primärrechts : Anmerkung zum zweiten Urteil des tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Vertrag von Lissabon vom 3. 11. 2009. *Juristenzeitung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, roč. 65, č. 4, str. 165–173. ISSN 0022-6882. Str. 168–169.

<sup>59</sup> Pl. ÚS 29/09 *Lisabonská smlouva II*, odst. 139.

Je tedy zřejmé, že v chápání role Evropského parlamentu se oba ústavní soudy liší. Pro ten český je Evropský parlament rovnocenným a důležitým zdrojem demokratické legitimacy, pro ten německý je přes veškerý vývoj spíše shromážděním, ve kterém zasedají reprezentanti jednotlivých členských států. Je také třeba brát v úvahu, že postoj BVerfG nenašel pochopení mezi německými politiky, kteří striktně odmítli náhled z Karlsruhe a započali ústavněprávní dialog vrácením uzavírací klauzule v tříprocentní výši. Jak bude tento dialog nadále pokračovat se dozvíme 26. února 2014, kdy Spolkový ústavní soud vyhlásí rozsudek k ústavnosti uzavírací klauzule v její snížené výši. Zda ve svém novém rozhodnutí zohlední rezoluci Evropského parlamentu, který sám vyzval členské státy k přiměřenému využití možnosti zavést uzavírací klauzule,<sup>60</sup> je tak zatím tajemstvím.

### *Shrnutí*

Mám-li odpovědět na otázku, zda pro posouzení české uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu má nějakou větší roli rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, domnívám se, že ne. Samo o sobě trpí množstvím vad, které snižují jeho přesvědčivost a jsou spíše důvodem pro kladení dalších otázek, než pro jejich zodpovídání. Výše uvedené poznatky by měl vést ke zdrženlivé práci s judikaturou BVerfG ve volebních věcech. Posouzení vhodnosti uzavírací klauzule musí mít na paměti, že Ústavní soud chápe Evropský parlament jako významný orgán demokratické legitimacy Evropské unie. Zajištění jeho akceschopnosti pomocí integračních stimulů je tedy žádoucí jak z důvodu zřejmého záměru ze strany Evropské unie, tak z potřeby naplnit domácí ústavněprávní nároky.

### Literature:

#### Monografie a odborné články

- BERNER, Katharina. German Constitutional Law Cases 2010–2012. European Public Law, Kluwer, 2013, č. 1, str. 13–47. ISSN 1354-3725
- GRZESZICK, Bernd. Demokratie und Wahlen im europäischen Verbund der Parlamente - zum Urteil des BVerfG über Sperrklauseln bei Wahlen zum Europäischen Parlament. Europarecht. Baden-Baden: Nomos, 2012, roč. 47, č. 6, str. 669–681. ISSN 0531-2485
- HESSE, Konrad. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. vydání. Heidelberg: Müller, 1999. ISBN 3-8114-7499-5
- LEY, Isabelle. Brünn betreibt die Parlamentarisierung des Primärrechts : Anmerkung zum zweiten Urteil des tschechischen

---

<sup>60</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 22. listopadu 2012 o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 [č. 2012/2829(RSP)].

Verfassungsgerichtshofs zum Vertrag von Lissabon vom 3. 11. 2009. Juristenzeitung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, roč. 65, č. 4, str. 165–173. ISSN 0022-6882

- OUYEN, Robert Christian van. Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa: von Solange über Maastricht zu Lisabon - und zurück mit Mangold/Honeywell? 4. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2011. 236 str. ISBN 9783832968816
- SCHÖNBERGER, Christoph. Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament. Juristenzeitung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, roč. 67, č. 2, str. 80–86. ISSN 0022-6882
- WENDEL, Mattias. Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. European Constitutional Law Review. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2011, roč. 7, č. 1, str. 96-137. ISSN 1574-0196

#### Judikatura Spolkového ústavního soudu

- BVerfGE 1, 208 7,5%-Sperrklausel
- BVerfGE 16, 130 Wahlkreise
- BVerfGE 51, 222 Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG I
- BVerfGE 85, 264 Parteienfinanzierung II
- BVerfGE 89, 155 Maastricht
- BVerfGE 95, 335 Überhangmandate II
- BVerfGE 99, 1 Bayerische Kommunalwahlen
- BVerfGE 120, 82 Sperrklausel Kommunalwahlen
- BVerfGE 123, 267 Lissabon
- BVerfGE 129, 300 Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG II

#### Nálezy Ústavního soudu

- sp. zn. Pl. ÚS 25/96 *5% klauzule pro volby do Poslanecké sněmovny*
- sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Eurozatykač
- sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II
- sp. zn. Pl. ÚS 24/10 Data retention
- sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII

#### Contact – email

*jan.smakal@mail.muni.cz*

# VÝVOJ POSTAVENIA PREZIDENTA V POLITICKOM SYSTÉME SR

*BYSTRÍK STANKO*

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied,  
Slovenská republika

## Abstract in original language

Post hlavy štátu býva v parlamentných republikách funkciou vyznačujúcou sa zväčša formálnosťou. Tento stav je príznačný aj pre Slovenskú republiku na čele, ktorej sa nachádza občanmi, priamo volený prezident. Mandát hlavy štátu teda pochádza bezprostredne od občanov, avšak tento stav nepanoval od vzniku samostatnej Slovenskej republiky vytvorenej po rozpade Československa. Zavedenie priamej voľby prezidenta bolo jednou zo zmien v rámci vývoja tejto inštitúcie v podmienkach Slovenskej republiky. Popri tejto zmene nastalo počas pomerne krátkej histórie slovenského štátu ešte niekoľko modifikácií v rámci tejto funkcie. Nosnou témou predkladaného článku bude priblíženie vývoja pozície prezidenta a jeho úloha v politickom systéme SR.

## Key words in original language

Prezident, kompetencie, priama voľba, politický a ústavný systém, novelizácia ústavy

## Abstract

Position of head of state resides in parliamentary republics function having mostly formality. This condition is also characteristic for the Slovak Republic on the forehead, which is the citizens directly elected president. The mandate of the Head of State, therefore, comes directly from the citizens, but this situation dominion of the independent Slovak Republic formed after the breakup of Czechoslovakia. Introduction of direct presidential elections was one of the changes in the development of this institution in the Slovak Republic. In addition to this change occurred over a relatively short history of the Slovak state a few modifications within this function. The main topic of the present article will approach the position of president of development and its role in the political system of the Slovak Republic.

## Key words

President, Competencies, Direct election, The Political and Constitutional System, The Constitutional Amendment

## 1. Najvýraznejšia zmena vo vývoji postavenia slovenského prezidenta – zavedenie priamej voľby

V nadchádzajúcom roku 2014 občania Slovenskej republiky disponujúci volebným právom budú po štvrtý krát voliť prezidenta republiky. Práve prechod od parlamentnej voľby prezidenta k voľbe občanmi uplatňujúcej sa v súčasnosti, bol najvýznamnejšou novelou, ktorá sa dotkla prezidenta ako zložky výkonnej moci. Táto najvýznamnejšia zmena sa udiala na prelome rokov 1998 a 1999, keď novoutvorená koalícia pozostávajúca zo štyroch politických strán<sup>1</sup> presadila priamu voľbu prezidenta ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. a účinnosť nadobudol 27. januára, teda dňom vyhlásenia (Leška, 2011).

Na základe pôvodného ústavného textu bol volený prezident republiky v Národnej rade SR, pričom na zvolenie bol nevyhnutný súhlas trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady. V podmienkach neschopnosti politickej dohody, sa touto úpravou, na pôde parlamentu vytvárala možnosť, že prezident zvolený nebude. Vývoj po uplynutí funkčného obdobia prvého prezidenta Slovenskej republiky možnosť vzniku tejto ústavnej krízy potvrdil. Novelizovaný text ústavy v zmysle čl. 101 zakotvuje priamu voľbu prezidenta republiky. K zvoleniu sa vyžaduje súhlasné stanovisko nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov. Ak túto väčšinu nedosiahne žiadny z kandidátov, koná sa do 14 dní druhé kolo, v ktorom stačí na zvolenie obdržanie najväčšieho počtu platných hlasov teda relatívnej väčšiny. Do druhého kola postupujú dvaja kandidáti s najvyšším počtom získaných hlasov. (Ústava SR, čl. 101) Priama voľba hlavy štátu občanmi predstavuje najvyššie štádium ústavnej legitimity hlavy štátu. Naznačené zmeny v pôsobnosti hlavy štátu neboli vyvolané len zmenou spôsobu voľby hlavy štátu. Nedostatkami v pôvodnej ústavnej úprave bola vyvolaná potreba prevažnej väčšiny zmien. Vytvárala vo viacerých prípadoch možnosť vzniku ústavných kríz a ich odstránenie bolo vecou času a dosiahnutia politických predpokladov ich odobrenia. Naďalej bola zachovaná možnosť voľby iba v dvoch po sebe idúcich obdobiach a to zakaždým na päť rokov. Spolu so zásadnou zmenou z nepriamej voľby na priamu bola prijatá aj zmena v rámci požiadaviek pre kandidáta<sup>2</sup> na prezidenta, keď z dovtedajších 35 rokov stúplo vekové obmedzenie kandidátov na prezidenta na 40 rokov. (Posluch – Cibulka, 2006)

---

<sup>1</sup>V roku 1998 sa uskutočnili parlamentné voľby, v ktorých zvíťazila tesnou väčšinou strana HZDS (Hnutie za demokratické Slovensko), avšak po voľbách nebola schopná utvoriť koalíčnú vládu. Tú napokon utvorili strany SDK (Slovenská demokratická koalícia), SMK (Strana maďarskej koalície), SDL (Strana demokratickej ľavice) a SOP (Strana občianskeho porozumenia), pričom tieto štyri strany mali v parlamente ústavnú väčšinu v podobe 93 mandátov z celkového počtu 150. (Kopeček, 2006)

<sup>2</sup>Ostatné náležitosti a podrobnosti súvisiace s voľbou prezidenta upravuje zákon NR SR č. 46/1999 Zb. o spôsobe voľby prezidenta SR, o ľudovom hlasovaní, o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

Z uvedeného vyplýva, že na Slovenku sa už viac ako desaťročie uplatňuje priama voľba, pričom tendencia priamo voleného prezidenta sa postupne presadila aj u našich severozápadných susedov, kde bola zavedená v tomto roku. Aké sú príčiny zavedenia priamej voľby prezidenta? Aké sú dôsledky jej zavedenia a prečo vlastne k takému kroku došlo na Slovensku pred štrnástimi rokmi?

V súvislosti so zavádzaním priamej voľby prezidenta sa najčastejšie spomínajú dva hlavné dôvody. Jedným z nich je posilňovanie občianskej participácie na politickom živote resp. prispievanie k väčšej politickej uvedomelosti občanov, keďže sú občania priamo vtiahnutí do politického diania. Ako druhý faktor je uvádzaný vzťah prezidenta k občanom, respektíve samotný charakter prezidentskej funkcie. Prezident by mal byť dielom spoločenského konsenzu, keďže zastupuje celý štát – spoločnosť. Ďalším faktorom nahrávajúcím priamej voľbe prezidenta je tiež uskutočňovanie zákulisných dohôd v procese nepriamej voľby prezidenta, keď mnohokrát dochádza k výmene podpory za stranického kandidáta namiesto politickej dohody a mnohokrát nastáva nepriehľadnosť výberu hlavy štátu v zastupiteľskom zbore. Priama voľba hlavy štátu sa tak stáva viac transparentnejšou, keďže politické strany strácajú vplyv na jej voľbu. Medzi nevýhody plynúce z priamej voľby hlavy štátu patrí nebezpečenstvo vzostupu alebo presadenia sa populistických kandidátov a v niektorých prípadoch až extrémistických kandidátov. Na tento problém upozorňuje aj svetoznámy politológ Giovanni Sartori, ktorý upozorňuje, že s narastajúcim vplyvom masmédií sa dostávajú do volebných kampaní kandidáti prezentujúci nerealizovateľné riešenia a ich jediným cieľom je zviditeľnenie sa (Sartori, 2001). Tým pádom dochádza k odsúvaniu do úzadia dôležitých tém a veľakrát sa stáva, že opäť ide len o zákulisný boj ako počas nepriamej voľby. V prípade nevýhod sa ďalej najčastejšie uvádza s narastajúcim počtom volieb dochádza k unavenosti voličov a samotnej apatii voči volebnému právu. V súvislosti s touto domnienkou je vhodné uviesť, že rok 2014 na Slovensku sa zvykne označovať aj ako supervolebný, keďže sa v tomto roku uskutočnia nielen prezidentské voľby, ale aj komunálne a voľby do Európskeho parlamentu (Čo so supervolebným rokom). Bude teda zaujímavé sledovať či sa potvrdí teória podporujúca pokles volebnej účasti v dôsledku unavenosti voličov zo samotného volebného aktu. Na druhej strane príčinami už dlhodobého trendu poklesu volebnej účasti môžu byť aj iné dôvody, ako napríklad všeobecná nespokojnosť s politikou ako takou, pocitom nemožnosti niečo zmeniť či neexistencie alternatívy ponúkanej zo strany politických predstaviteľov. Je však nespochybniteľné, že priama voľba odráža vo väčšej miere preferencie voličov, pričom faktom je tiež, že politické strany nestrácajú vplyv na primárny výber kandidátov, keďže sami sa môžu podieľať na ich navrhovaní<sup>3</sup>, avšak konečný výber je na občanoch.

---

<sup>3</sup> Na Slovensku musí kandidát na prezidenta získať buď podpisy 15 000 voličov alebo 15 poslancov parlamentu.



## 2. Proces zavádzania priamej voľby prezidenta na Slovensku

Už začiatkom roka 1998, v marci, prvý slovenský prezident Michal Kováč opúšťal v napätej vnútro politickej situácii, ktorá bola poznačená negatívnymi udalosťami v podobe zmareného a zrušeného referenda či búrlivej diskusie o priamej voľbe hlavy štátu svoj úrad. Kováč, zvolený parlamentom v roku 1993 ako kandidát vládnej strany HZDS, sa okrem KDH stal postupom vývojom jedným z najväčších iniciátorov priamej voľby prezidenta. Naplno sa to prejavovalo obzvlášť posledný rok jeho pôsobenia v úrade, čo dal patrične najavo v novoročnom prejave v roku 1997: „Chcel by som zdôrazniť, že pre našu krajinu a jej budúcnosť je veľmi dôležité, aby sa posilnila nezávislosť a nadstraníckosti prezidenta republiky tým, že si ho zvolia priamo občania“ (Kováč, 1997). Keďže v tomto období vrcholili nepokoje medzi prezidentom a jeho materskou stranou HZDS na čele s premiérom Vladimírom Mečiarom, obávala sa vtedajšia hlava štátu situácie, keď bude musieť odovzdať prezidentské právomoci premiérovi, ktorý by v prípade uvoľnenej funkcie prezidenta viedol dočasne tento úrad. Na tento stav reagoval vyjadrením: „priama voľba zaručí, že po skončení funkčného obdobia súčasného prezidenta bude táto funkcia ihneď obsadená“ (Kováč, 1997) a ďalej pokračoval: „ako vieme, súčasné zloženie parlamentu a permanentná nemožnosť dohody medzi koalíciou a opozíciou nedáva záruky, že prezident bude včas zvolený parlamentom“ (Kováč, 1997). Ku koncu svojej novoročnej reči apeloval na občanov, aby cestou petície podnietili poslancov k prijatiu zákonnej úpravy umožňujúcej zavedenie priamej voľby. „Riešenie je, vážení občania, vo Vašich rukách“ (Kováč, 1997) dokončil Kováč, ktorému v tom období zostával do konca funkčného obdobia približne rok.

Prezidentova novoročná výzva sa stretla u obyvateľov s kladnou reakciou a v priebehu prvých troch mesiacov roku 1997 nazbieral Výbor pre petície za priamu voľbu celkom 440 tisíc podpisov. Na základe tejto petície bolo v máji toho istého roku vypísané referendum, ktoré však bolo vládou zmarené. Kabinet Vladimíra Mečiara totiž prijal uznesenie, ktorým uložil ministrom vnútra Gustávovi Krajčimu vytlačiť a distribuovať lístky len s tromi otázkami týkajúcimi sa vstupu Slovenska do NATO a teda bez otázky o priamej voľbe prezidenta, na rozdiel od toho ako bolo pôvodne navrhované. Poslanec KDH Ivan Šimko sa obrátil na Ústavný súd vo veci porušovania ústavných práv v dôsledku postupu ministerstva vnútra. Na Ústavný súd sa obrátil aj prezident Michal Kováč a žiadal o výklad ústavy v súvislosti s uznesením vlády. Súd v oboch prípadoch vyhovel v prospech navrhovateľov. Prezident a skupina opozičných poslancov preto požiadali vtedajšieho predsedu Národnej rady Slovenskej republiky Gašparoviča (HZDS) o vyhlásenie opakovaného referenda, avšak im nebolo vyhovené. Na pôde parlamentu prebiehala na niekoľko pokusov voľba prezidenta, avšak neúspešne a tak jediným východiskom sa javili blížiac sa parlamentné voľby. (Kopeček, 2006) Ako už bolo uvedené, povolebná situácia nahrávala k zavedeniu priamej voľby prezidenta, keďže strany vtedajšej vládnej koalície sa nakoniec v súlade so svojimi programami rozhodli uskutočniť uvedenú zmenu. Poslanecký návrh na obmenu

ústavy zavádzajúci voľbu prezidenta občanmi nakoniec podporilo v záverečnom hlasovaní 14. januára 1999 všetkých 93 koalíčných poslancov. Zmena spôsobu voľby slovenského prezidenta sa dotkla príslušných článkov ústavy, navyše si vyžiadala prijatie samostatného zákona venovaného spôsobu voľby prezidenta ľudovým hlasovaním. Zákon obsahuje detailné technické a organizačné parametre pre aplikáciu priamej voľby hlavy štátu a NR SR ho schválila 18. marca 1999, dva mesiace po novelizácii ústavy. (Orosz – Šimuničová, 1998)

Ako vyplýva z priamej voľby, slovenský prezident je občanmi nielen volený, ale môže byť prostredníctvom nich aj odvolaný. Táto možnosť nesie označenie inštitútu tzv. „ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta“. Ľudové hlasovanie vyhlasuje predseda NR SR, ak sa na tom uznesie parlament trojpäťtinovou väčšinou všetkých svojich členov, teda aspoň 90 hlasmi. Pokiaľ sa nadpolovičná väčšina zo všetkých oprávnených voličov vysloví v ľudovom hlasovaní pre odvolanie, mandát prezidenta zaniká a konajú sa nové voľby. Ak prezident nie je v ľudovom hlasovaní odvolaný, rozpustí parlament a predseda NR SR je povinný vyhlásiť nové voľby. Tento proces môže vo svojej podstate byť pre samotného prezidenta aj prospešný, keďže pokiaľ prezident hlasovanie o svojom odvolaní prežije, začína mu podľa ústavy plynúť nové päťročné volebné obdobie. Situácia, kedy ľudia v hlasovaní o odvolaní prezidenta sa vyslovia negatívne a teda ho neodvolajú, je chápaná ako znovuzvolenie prezidenta a zároveň vyjadrenie nedôvery parlamentu. (Ústava SR, čl. 106)

### 3. Ďalšie zmeny vo vývoji pozície prezidenta v politickom a ústavnom systéme Slovenskej republiky

Ako sme už uviedli, najdôležitejšou zmenou v postavení prezidenta Slovenskej republiky bola zmena z nepriamej voľby na priamu voľbu. Paradoxom je však skutočnosť, že prechodom na voľbu občanmi sa právomoci prezidenta do značnej miery oslabili. Novelizácia ústavy upravujúca voľbu prezidenta zaviedla aj úpravu niektorých prezidentských právomoci. Týmito zmenami bolo napríklad (Mesežnikov – Ivantyšin, 1999):

- záväzne menovať alebo odvolať ministra na návrh premiéra
- kontrasignácia člena vlády alebo samotného premiéra od tohto momentu bola nutná v prípadoch poverovania veľvyslancov, vyhlasovania amnestie a rozhodnutí týkajúcich sa prezidenta ako vrchného veliteľa ozbrojených síl
- prezident tiež nadobudol právomoc rozpustiť parlament pokiaľ do troch mesiacov sa neuzniesol o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery
- mohol tiež rozpustiť parlament, pokiaľ nebol uznášaniaschopný dlhšie ako tri mesiace

Niektoré zmeny, ktoré sa udiali po prijatí zákona o priamej voľbe prezidenta v oblasti jeho kompetenčného vymedzenia mali aj

opačný efekt, čo znamená, že posilňovali jeho pozíciu. Išlo napríklad o zmenu v prípade vetovania zákonov prezidentom, keď dovtedy bolo potrebné na prehlasovanie prezidentovho nesúhlasu so zákonom potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov a po novom nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na druhej strane v drivej väčšine išlo o degradáciu právomoci prezidenta, keď mu bolo odobrané právo vetovať ústavné zákony. (Mesežnikov – Ivantyšin, 1999)

Ešte pred prijatím ústavného zákona o priamej voľbe prezidenta sa uskutočnila novela Ústavy SR zákonom č. 244/1998 Z. z. a jej zámerom bolo zabránenie ústavnej kríze, ktorá reálne hrozila nezvolením prezidenta, čo sa napokon aj potvrdilo, keďže slovenský parlament nebol schopný ani na viacero pokusov zvoliť nového prezidenta v roku 1998. Touto formou bolo doplnené ustanovenie pojednávajúce o tom, že pokiaľ nie je zvolený nový prezident, právomoci v podobe prijímania demisie vlády, menovania a odvolávania jej členov a iných predstaviteľov ústredných orgánov prechádzajú právomoci na predsedu parlamentu. (Leška, 2011) Uvedené oklieštenie právomoci hlavy štátu nebolo jediné a v krátkom časovom horizonte došlo prostredníctvom ústavného zákona k ďalšiemu obmedzeniu právomoci prezidenta. Podľa ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. boli zoštrihlené kompetencie prezidenta pri udeľovaní milosti. Konkrétne išlo o zrušenie práva prezidenta na abolíciu, čo predstavovalo právo prezidenta nariadovať, aby sa trestné stíhanie nezačínalo, a ak už bolo začaté, aby sa v ňom nepokračovalo. Aj napriek tomu, že táto právomoc prezidenta bola zrušená disponuje naďalej právom agraciácie, pričom ide o právo prezidenta odpúšťať alebo zmierňovať tresty uložené súdmi v trestnom konaní na základe individuálnej milosti alebo amnestie. Prezident stále disponuje možnosťou udeliť individuálnu milosť alebo amnestiu, avšak v koordinácii s podpisom premiéra alebo príslušného ministra. (Leška, 2011)

Posledná novelizácia ústavy dotýkajúca sa právomoci prezidenta sa uskutočnila v roku 2011. Súvisela s vládou krízou, ktorá nastala potom, čo vláde nebola vyslovená dôvera, keďže vtedajšia premiérka Iveta Radičová neúspešne spojila hlasovanie o eurovale s vyslovením dôvery jej vláde. (Vláda Ivety Radičovej stratila dôveru, poslanci neschválili euroval) Novela, o ktorej parlament rokoval v skrátrenom legislatívnom konaní, dáva možnosť prezidentovi odvolať vládu a poveriť ju plnením funkcií do predčasných volieb a vytvorenia novej vlády. Mandát vlády však bude obmedzený. Do prijatia tejto novely ústavy prikazovala platná ústava prezidentovi vládu v takomto prípade odvolať, neumožňovala mu ale poveriť ju ďalším plnením funkcií. Uskutočnená novelizácia doplnila článok 115 ústavy o odsek 3, ktorý stanovuje: „Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta

Slovenskej republiky“ (Ústava SR, čl. 115). Touto novelou, ktorá bola uskutočnená v roku 2011 v dôsledku vzniku ojedinelej situácie sa posilnili právomoci prezidenta vo vzťahu k vláde.

#### 4. Súčasné postavenie hlavy štátu v rámci slovenského politického systému

Význam prezidenta v Slovenskej republike nie je nadštandardný čo vyplýva najmä zo zadefinovania Slovenska ako parlamentnej republiky so slabým postavením prezidenta. Na druhej strane nemožno tvrdiť, že tento post absolútne nemá význam, keďže má určité pole svojej pôsobnosti, do ktorej bolo počas existencie samostatnej republiky niekoľkokrát zasahované už zmienými novelami. Aj napriek tomu, že Slovenská republika je parlamentnou republikou a prezident nemá veľmi rozsiahle právomoci, určitými predsa len disponuje a tento post má svoj význam. Relatívne významné postavenie prezidenta v ústavnom systéme Slovenska je naznačené jeho obsiahnutím v Ústave medzi Národnú radu Slovenskej republiky, teda zákonodarnú moc a vládu Slovenskej republiky, teda výkonnú moc. Z toho teda vyplýva, že Slovensko je parlamentná republika, t.j. s dominanciou parlamentu, a s priamo voleným prezidentom. Aké má však reálne právomoci? Ktorými kompetenciami prezident na Slovensku disponuje?

Na začiatok by sme mohli právomoci prezidenta označiť ako tradičné, typické pre individuálnu hlavu štátu. Rozšíriť právomoci prezidenta, nie je jednoduchou záležitosťou a na tento úkon je potrebná ústavná väčšina. Samotné prezidentské právomoci je možné rozdeliť na niekoľko okruhov (Paluš – Somorová, 2010):

- právomoci prezidenta vo vzťahu k zahraničiu
- právomoci prezidenta vo vzťahu k NRSR
- právomoci prezidenta vo vzťahu k vláde
- kreačné právomoci
- právomoci v oblasti obrany a bezpečnosti štátu
- ostatné právomoci hlavy štátu

Významné kompetencie má hlava štátu najmä v zahraničnej politike, kde prezident zastupuje republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy; prijíma, poveruje a odvoláva veľvyslancov. Je chránený imunitou. Okrem toho, že dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy môže podať návrh na Ústavný súd o súlade dojednanej medzinárodnej zmluve s ústavou SR. V rámci týchto jeho právomocí viazaných na medzinárodnú politiku je potrebná kontrasignácia vlády alebo príslušného ministra. (Leška, 2011)

Okrem právomoci vo vzťahu k zahraničiu má prezident taktiež významné kompetencie v rámci vnútornej politiky. V rámci domácej politiky má prezident právomoci v súvislosti s Národnou radou. Ide o nasledovné kompetencie (Ústava SR, čl. 102):

- zvoláva ustanovujúcu schôdzu Národnej rady
- môže rozpustiť Národnú radu
- môže podávať správy Národnej rade o stave Slovenskej republiky
- môže podpisovať zákony
- disponuje právom veta

Prezident disponuje rovnako právomocami vo vzťahu k vláde SR. Tieto právomoci sú umocnené ešte vzťahom medzi oboma zložkami, keď aj prezident, rovnako ako aj vláda patria do výkonnej moci. Právomoci prezidenta vo vzťahu k vláde je možné vyčleniť ako (Ústava SR, čl. 103):

- právomoc vymenovávať a odvolávať predsedu vlády rovnako ako aj jednotlivých ministrov
- právomoc požadovať od vlády a jednotlivých ministrov správy o ich činnosti potrebné k plneniu si prezidentských povinností

Načrtnuté právomoci prezidenta tvoria len časť z jeho celkových kompetencií, keďže prezident disponuje možnosťami ovplyvňovať politiku aj v iných oblastiach, keď napríklad disponuje rôznymi kreačnými právomocami či právomocami viažúcimi sa k udeľovaniu amnestie či k zmierňovaniu trestov a iných. Na základe ilustrácie určitých prezidentských kompetencií môžeme usúdiť či je prezident silným alebo slabým hráčom. Právomoci vzťahujúce sa k menovaniu členov vlády alebo voči parlamentu sú na jednej strane relatívne významné, avšak "len" suspenzívne veto, teda veto ľahko prehlasovateľné a nemožnosť predkladať návrhy zákonov postavenie prezidenta znižujú na reprezentatívnu resp. symbolickú úroveň.

## 5. Záver

Funkcia prezidenta je po rozsiahlej zmene Ústavy od roku 2001 limitovaná o určité právomoci, k čomu došlo na základe negatívnych skúseností s približne ročným výkonom funkcie zastupujúceho prezidenta v období rokov 1998 až 1999 (po nezvolení nástupcu prezidenta Michala Kováča NR SR v predpísanej lehote). Pre súčasný stav je príznačné, že hlavu štátu disponuje stále dôležitými a potenciálne významnými právomocami, ktoré boli súčasne novelizáciou v niektorých oblastiach nielen zúžené, ale aj rozšírené. Ako vyplýva z uvedených skutočností, slovenský prezident neplní teda len striktnu formálnu funkciu, ale môže významne zasahovať aj do fungovania politického systému na Slovensku. Ako

plynie z ústavy SR prezident „svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“(Ústava SR, čl. 101). Touto právomocou sa inšpiroval prvý slovenský prezident Michal Kováč, keď svojim prejavom v parlamente na jar roku 1994 inicioval odvolanie vlády Vladimíra Mečiara a týmto krokom výrazne zasiahol do diania na slovenskej politickej scéne. Funkcia prezidenta môže byť teda významná najmä v krízových situáciách chodu ústavného systému. V samotnom výkone prezidentskej funkcie zohrávajú dôležitú úlohu aj osobné ambície prezidenta s čím úzko súvisí aj osobnosť prezidenta. Pokiaľ sa stane prezidentom silná osobnosť, ktorá aktívne využíva svoje právomoci, ihneď je aj postavenie prezidenta vnímané ako silnejšie v očiach okolia. Z ústavy plynie, že hlava štátu nemá až tak silné postavenie, avšak ako uvádza slovenský politológ Ján Baránek na margo významu prezidenta: "jeho reálne postavenie do veľkej miery závisí od toho, aké si ho vytvorí"(SITA, 2009). Toto tvrdenie potvrdzuje už vyslovenú tézu, že dôležitým faktorom v určovaní povahy prezidentského úradu je práve osobnosť a akcieschopnosť prezidenta. V neposlednom rade pre postavenie prezidenta v rámci ústavného systému je dôležitý tiež vzťah s vládou, čo sa potvrdilo aj pri pohľade do krátkej histórie doterajších slovenských prezidentov a vývoja samotnej prezidentskej funkcie na Slovensku.

#### Literature:

- Čo so supervolebným rokom. [online] [cit. 2013-27-11] Dostupné na internete: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/166319-co-so-supervolebnym-rokom/>
- Kopeček, L. 2008: Prezident v politickém systéme Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu. In: Novák, M. – Brunclík, M. 2008: Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008, 399 s. ISBN 978-80-7363-179-6
- Kováč, M.: Novoročný príhovor 1997. [online][cit. 2013-29-11] Dostupné na internete: <http://www.prezident.sk/?novorocny-prihovor-1997>
- Leška, D.: Formovanie politického systému na Slovensku po roku 1989. Bratislava: Infopress, 2011, 1. vydanie, 240 s. ISBN 978-8089485-04-8
- Mesežnikov, G. - Ivantyšin, M. (eds.): Slovensko 1998-1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1999. 918 s. ISBN 80-88935-09-1
- Orosz, L. – Šimuničová, K.: Prezident v ústavnem systéme Slovenskej republiky, Bratislava, Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1998. 140 s. ISBN 80-. 224-0546-9
- Paluš, I. – Somorová, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Tretie vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3
- Posluch, M. - Cibulka, Ľ. 2006: Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2006, 2. vydanie, 335 s. ISBN 80-89122-31-0

- Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Vyd. 1. Praha: SLON. 238 s. ISBN: 80-85850-94-X
- SITA: Postavenie prezidenta je podľa Baránka také, aké si ho vytvorí. 2009. [online] [cit. 2013-29-11] Dostupné na internete: <http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/prez/2009/0903140133.msg>
- Ústava Slovenskej republiky, stav k 1. novembru 2012 [online]. Zbierka zákonov č. 460/1992 z 1. septembra 1992. [cit. 2012.07.07] Dostupné na internete: <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/ustava-slovenskej-republiky/>
- Vláda Ivety Radičovej stratila dôveru, poslanci neschválili euroval. [online] [cit. 2013-27-11] Dostupné na internete: <http://spravy.pravda.sk/volby/clanok/243573-vlada-ivety-radicovej-stratila-doveru-poslanci-neschvalili-euroval/>

Contact – email

*bystrik.stanko@ucm.sk*

# VOLBA A PRÁVOMOCI MAĎARSKÉHO PREZIDENTA

ATTILA VINCZE

Andrassy Universität Budapest, MaĎarská republika

## Abstract in original language

Příspěvek analyzuje různé varianty ustavování prezidenta MaĎarska, které byly aplikovány či zvažovány a vztah mezi způsobem ustavování a rozsahem kompetencí prezidenta republiky.

## Key words in original language

Prezident; nepřímá volba; MaĎarský základní zákon z roku 2011

## Abstract

The paper analyzes the various options of election of the President of Hungary, which were applied or considered during Hungarian history. The relationship between the method of appointment and the scope of powers of the President is also analyzed.

## Key words

President; indirect election; Basic Law of Hungary 2011

## Historický úvod<sup>1</sup>

Během politického převratu v roce 1989 i poté byl v MaĎarsku způsob volby prezidenta mnohokrát diskutován.<sup>2</sup> Podobně jako v jiných zemích byly k dispozici dvě možnosti: přímá volba prezidenta nebo volba parlamentem. Přímou volbu favorizovala komunistická strana, nepřímou spíše opozice.

Přímou volbu na 6 nebo 7 let navrhovala tehdejší komunistická vláda, resp. strana. V jejich návrhu byla volba a funkce prezidenta víceméně podobná francouzskému prezidentovi. Jejich návrh měl aktuální politické pozadí, komunistická strana totiž doufala, že tehdy známý a populární komunistický politik Imre Pozsgay má velkou šanci první volby vyhrát, což by taky zaručovalo - alespoň částečně - převedení moci ze staré do nové doby.

---

<sup>1</sup> Tento výzkum byl realizován v rámci programu TÁMOP 4.2.4. A/1-11-1-2012-0001 „National Excellence Program – Elaborating and operating an inland student and researcher personal support system” z finančních prostředků Evropské unie a spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

<sup>2</sup> V Kovács: „§29/B [A köztársasági elnök megválasztásának eljárása]” in A Jakab (szerk): „Az Alkotmány kommentárja” (Budapest, 2009), 981-991.



Opozice navrhovala revitalizaci demokratické ústavní tradice z roku 1946 a volbu prezidenta parlamentem. Takzvaná malá ústava z roku 1946 totiž předepisovala volbu prezidenta jednokomorovým národním shromážděním. Protože bylo Maďarsko dříve království, nebyl k dispozici žádný jiný demokratický vzor.

Bylo docela těžké najít kompromis mezi těmito variantami, protože komunistická strana nepodporovala žádné jiné řešení než přímou volbu, a hrozilo, že komunistická strana odmítne podepsat celou dohodu s opozicí. Z tohoto důvodu byla dohoda komplikovaná: jako obecně platné pravidlo byla volba parlamentem akceptována s tou výjimkou, že první volby budou přímé. Tento výsledek byl v létě 1989 přijatelný pro obě strany.

Tento křehký kompromis byl ale porušen, když se ještě na podzim téhož roku konalo referendum. Mezi jinými otázkami bylo diskutováno, jestli má být první prezident volen až po prvních volbách. Odpověď byla ano, což znamenalo taky, že první prezident byl zvolen parlamentem. Zajímavé ale je, že způsob volby, tj. forma a síla legitimacy, se změnil, pravomoci však ne. Pravomoci byly koncipovány pro prezidenta zvoleného přímou volbou, který však přímou volbou nikdy zvolen nebyl. Abychom lépe porozuměli souvislostem mezi volbami a pravomocemi, musíme se podrobněji seznámit s pravidly volby a pravomocí.

#### Pravidla volby

Maďarská ústava z roku 1989 a kontroverzní Základní zákon z roku 2011,<sup>3</sup> který nastoupil po ústavě, jsou velice podobné, pokud jde o volbu, pravomoci a ústavní funkci prezidenta republiky.

Ústava z roku 1989 požadovala nominaci ke kandidatuře. Právo někoho nominovat měli pouze poslanci jednokomorového parlamentu a ke kandidatuře byla nutná podpora alespoň padesáti poslanců (čl. 29/B odst. 1 tehdejší maďarské Ústavy).

Prezidentem republiky byl zvolen ten kandidát, který dostal dvě třetiny hlasů poslanců (čl. 29/B odst. 2 tehdejší maďarské Ústavy). Pokud by tuto nutnou většinu nedostal žádný kandidát, konala by se nová nominace a nové volby. Druhé kolo volby je úspěšné, pokud jeden z kandidátů dostane dvě třetiny hlasů poslanců (čl. 29/B odst. 3 tehdejší maďarské Ústavy). Pokud by nikdo nedostal nutnou většinu, opět se musí konat nové volby, ale s novými pravidly. Nominování jsou ti dva kandidáti, kteří dostali nejvíc hlasů. Zvolen prezidentem by

---

<sup>3</sup> A Jakab – P Sonnevend: 'Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz' ZaöRV 2012, 79; A Vincze: 'The New Hungarian Constitution: Redrafting, Rebranding or Revolution?' Vienna Journal on International Constitutional Law 2012, 88; A Vincze: 'Die neue Verfassung Ungarns' ZSE 2012, 110; A Vincze – M Varju: 'Hungary - The New Fundamental Law' European Public Law 2012, 436.

pak byl ten, kdo by dostal většinu hlasů v parlamentu nezávisle na tom, kolik poslanců se zúčastnilo volby (čl. 29/B odst. 4 tehdejší maďarské Ústavy). Relativní většina, která stačila v posledním kole volby, je ještě menší než, co Ústava předepisovala pro zvolení premiéra.

Nový Základní zákon z roku 2011 nezměnil pravidla volby zásadně. K nominaci je nutná podpora jedné pětiny poslanců (čl. 11 odst. 2 Základního zákona) a volby mají jenom dvě kola. V prvním je k úspěchu nutná podpora dvou třetin hlasů poslanců (čl. 11 odst. 3 Základního zákona), v druhém již ale stačí relativní většina, a stále nezávisle na tom, kolik poslanců se zúčastnilo volby (čl. 11 odst. 4 Základního zákona).

Pravidla volby byla a stále jsou kontroverzní. Podle ústavy prezident republiky symbolizoval a symbolizuje jednotu národů (čl. 29 odst. 1 tehdejší maďarské Ústavy, čl. 9 odst. 1 Základního zákona). Taková funkce vyžaduje určitou většinu či postup, který by mohl vyjádřit tuto symbolickou jednotu národů. Maďarská pravidla volby jsou podobná německým. Podle čl. 54 odst. 6 německého základního zákona je ke zvolení federálního prezidenta nutná absolutní většina federálního shromáždění (Bundesversammlung). Pokud ale nikdo nezíská tuto většinu, je zvolen ten kandidát, který dostane relativní většinu. Maďarská ústava a nový základní zákon kopíruje toto pravidlo, ale nebere v úvahu, že federální shromáždění (Bundesversammlung) není Spolkový sněm (Bundestag).

Jedná se o úplně jiné státní orgány, protože federální shromáždění má navíc tolik dalších členů z německých spolkových zemí, kolik má dohromady poslanců Spolkový sněm.<sup>4</sup> To ale znamená, že jakákoliv volba relativní většinou federálního shromáždění stále produkuje větší legitimitu, než absolutní většina ve Spolkovém sněmu. Německá pravidla volby nebyla vhodná ke kopírování, protože v Maďarsku chybí speciální orgán pro volbu prezidenta podobný federálnímu shromáždění v Německu. Z tohoto důvodu produkuje relativní většina poslanců v Maďarsku menší legitimitu hlavy státu, než by bylo pro takovou funkci žádoucí. Tento nedostatek je ještě výraznější vzhledem k tomu, že ústava vyžaduje pro volbu premiéra větší – totiž absolutní – podporu poslanců.

Pro reálné hodnocení pravidla volby je taky nutné se podívat na politickou realitu a vzít v úvahu, kdo byl zvolen prezidentem republiky během posledních 20 let.

První volba se konala v roce 1990, kdy byl zvolen kandidát tehdejší opoziční liberální strany Árpád Göncz. Jeho výhra závisela na více ústavních okolnostech. K přijetí mnoha zákonů byly totiž nutné dvě třetiny hlasů a nestačila jednoduchá většina. Toto pravidlo bylo taky

---

<sup>4</sup> M Nierhaus ‚Art 54‘ in M Sachs: ‚Grundgesetz Kommentar‘ (München, <sup>3</sup>2002) Rn. 20-25

součástí kompromisu mezi komunistickou vládou a opozicí v roce 1989. Když křehká vládní koalice neměla nutnou dvoutřetinovou většinu, byla nucena spolupracovat s opozicí. K podpoře vlády v několika klíčových otázkách požadovala opozice pozici hlavy státu.

V roce 1995 byl zase zvolen Árpád Göncz, už ale jako společný kandidát vládní koalice liberální a socialistické strany. Teprve když tyto dvě strany měly společně více než dvě třetiny poslanců v parlamentu, byl Göncz zvolen už v prvním kole.

V roce 2000 byl prezidentem zvolen profesor práv Ferenc Mádl, blízký spojenec strany tehdejšího premiéra Viktora Orbána. Jelikož FIDESZ (strana premiéra) a její spojenci neměli dvoutřetinovou většinu v parlamentu, byl Ferenc Mádl zvolen prezidentem až ve třetím kole, kdy již byla relativní většina dostačující.

V roce 2005 opět vyhrál, tentokrát nečekaně, kandidát opozice. Vládní koalice socialistické a liberální strany procházela v této době hlubokou krizí. V roce 2004 došlo ke změně premiéra, ale vládní menšina, liberální strana, stále nemohla akceptovat prezidentskou kandidátku socialistické strany Katalin Szili. Tehdejší opoziční strana FIDESZ navrhovala bývalého prezidenta Ústavního soudu, profesora László Sólyoma. Protože FIDESZ a její spojenci měli více poslanců než socialistická strana sama, dostal kandidát FIDESZ nutnou relativní většinu ve třetím kole volby.

V roce 2010 vyhrál FIDESZ parlamentní volby a získal v parlamentu více než dvě třetiny poslaneckých křesel. Většina stačila i pro volbu tehdejšího viceprezidenta strany FIDESZ Pála Schmitta, který aktivně podporoval politiku vládní koalice. Schmitt ovšem musel rezignovat na úřad prezidenta, když se ukázalo, že jeho rigorózní práce je plagiát. Po jeho demisi byl v roce 2012 zvolen prezidentem další vedoucí strany FIDESZ János Áder.

Jaké závěry je možné vyvodit z těchto voleb?

Nejčastěji vyhrávali blízcí spojenci vládní strany, resp. koalice: bylo tomu tak v letech 1995, 2000, 2010, 2012. V roce 1990 vyhrál sice opoziční kandidát, ale stále blízký spojenec opoziční strany, který se dostal do funkce prezidenta jenom díky paktu mezi vládou a opozicí a nikoliv díky své schopnosti vyjádřit jednotu národa. Jen v roce 2005 byl zvolen prezidentem někdo, o kom je možné říci, že byl více méně nestranný kandidát. Jeho volba se konala jen ze dvou důvodů:

tak hluboká krize ve vládní koalici, že kandidát vládní většiny nebyl přijatelný pro vládní menšinu, a

opoziční kandidát byl alespoň v takové míře distancován od politických stran, že nebyl nepřijatelný pro vládní menšinu.

Taková konstelace je ale spíše výjimkou.

Politická praxe potvrzuje výsledek analýzy právních předpisů. Jen mimořádně je zvolen nestranný kandidát. Ve většině případů byl zvolen kandidát, který měl spíš blízko k některé ze stran. To neznamenal nutně, že by kandidát neměl výjimečné osobní schopnosti nebo úspěchy: Árpád Göncz byl známým literátem, Ferenc Mádl byl velice uznávaný profesor mezinárodního soukromého práva, Pál Schmitt byl olympijským vítězem a sportovním diplomatem. Tyto pozitivní vlastnosti ale neznamenají na druhou stranu, že nebyli úzce spojeni s jednou či druhou politickou stranou.

Výsledky prezidentských voleb ale také ukázaly něco zásadnějšího. Okolnost, že vládní koalice v mnoha případech dopomohla k úspěchu svého kandidáta, znamená taky, že systém parlamentní volby produkuje silnou a stabilní většinu. Pravda je, že maďarský systém parlamentní volby jasně preferuje vítěze volby, který díky volebním předpisům dostane výrazně více hlasů poslanců, než činí jeho skutečná podpora ze strany občanů. Tato skutečnost může sice odporovat principu proporcionality, ale přináší tu výhodu, že vítěz volby se nemusí obávat, že by ztratil parlamentní podporu. Tato situace dále znamená, že vítěz parlamentní volby nemusí hledat kompromis kvůli volbě prezidenta a může bez obavy volit toho kandidáta, který se mu líbí. To také ale znamená, že předpisy pro volbu prezidenta nemůžeme zkoumat nezávisle na systému parlamentní volby, protože parlamentní volby generují většinu, která bude volit prezidenta.

Vzhledem k tomu, že právní předpisy podporují volbu kandidáta stojícího blíž k některé politické straně, je nutné vědět, jaké má prezident pravomoci.

#### Pravomoci prezidenta

Pravomoci prezidenta jsou důležité a zajímavé hlavně z toho důvodu, zda tyto pravomoci korespondují se způsobem volby, a tím s mírou legitimacy, kterou přímá volba, resp. volba parlamentem nabídne. Americký a francouzský prezident mají silné výkonné pravomoci, které odpovídají silnému mandátu, jenž získají díky přímé volbě. Na druhé straně můžeme zmínit německého federálního prezidenta, který je legitimován volbou prostřednictvím federálního shromáždění a má jenom skromné pravomoci, jeho role je spíš symbolická.

Evropský parlament je v tomto kontextu rovněž zajímavý. Na začátku historie evropské integrace se parlament ještě nazýval shromážděním a jeho členové byli poslanci parlamentů členských států Evropské společnosti. Pravomocí měl málo a jen skromné, neměl ani takové klasické funkce parlamentu jako je legislativní funkce, měl spíše roli podobnou dozorčí radě akciové společnosti. Všechno se ale začalo měnit s přímou volbou poslanců do Evropského parlamentu. Poslanci a parlament začali bojovat o pravomoci podobné klasickému parlamentu a Evropský soud tento boj podporoval.<sup>5</sup> Funkce a pozice

---

<sup>5</sup> Například rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 1990, Evropský Parlament proti Radě C-70/88, ('Černobyl') Recueil, s. I-2041.

Evropského parlamentu se dál měnily, právě z toho důvodu, že se změnil způsob volby a tím pádem legitimita parlamentu. Tento příklad ukazuje, že ústavní role instituce se dá změnit tím, jak je daný orgán volen, protože stejná pravomoc se dá vykládat v novém kontextu.

Musíme zkoumat pravomoci maďarského prezidenta a současně si položit otázku, jak ovlivnil způsob volby výklad těchto pravomocí.

Maďarský prezident má obecné a specifikované pravomoci, některé vyžadují kontrasignaci, jiné ne.

Specifikované pravomoci jsou, že zastupuje stát navenek (čl. 9 odst. 3 písm. a) ZZ),<sup>6</sup> může promluvit v parlamentu (čl. 9 odst. 3 písm. b) ZZ), vyvíjet iniciativu k legislativě (čl. 9 odst. 3 písm. c) ZZ), vyvíjet iniciativu k referendu (čl. 9 odst. 3 písm. d) ZZ), vyhlašuje volby (čl. 9 odst. 3 písm. e) ZZ), svolává zasedání parlamentu (čl. 9 odst. 3 písm. g) ZZ),<sup>7</sup> rozpouští parlament (čl. 9 odst. 3 písm. h) ZZ),<sup>8</sup> má právo podat návrh na řízení, jestli přijatý zákon je v soulasu se základním zákonem a má právo vrátit parlamentu přijatý zákon (čl. 9 odst. 3 písm. i) ZZ),<sup>9</sup> navrhuje kandidáta na premiéra, předsedu Nejvyššího soudu, nejvyššího státního zastupitele, veřejného ochránce práv (čl. 9 odst. 3 písm. j) ZZ), jmenuje soudce a předsedu Rady státního rozpočtu (čl. 9 odst. 3 písm. k) ZZ) a potvrzuje ve funkci předsedu Akademie věd (čl. 9 odst. 3 písm. l) ZZ). Dále ratifikuje mezinárodní smlouvy (čl. 9 odst. 4 písm. a) ZZ),<sup>10</sup> přijímá a pověřuje vedoucí zastupitelských misí (čl. 9 odst. 4 písm. b) ZZ)<sup>11</sup>, jmenuje ministry, předsedu a místopředsedu Maďarské národní banky, předsedy regulačních úřadů a profesory (čl. 9 odst. 4 písm. c) ZZ), jmenuje rektory (čl. 9 odst. 4 písm. d) ZZ), jmenuje a povyšuje generály (čl. 9 odst. 4 písm. e) ZZ),<sup>12</sup> propůjčuje a uděluje státní vyznamenání (čl. 9 odst. 4 písm. f) ZZ),<sup>13</sup> má právo udělovat individuální amnestii (čl. 9 odst. 4 písm. g) ZZ),<sup>14</sup> rozhoduje o získávání občanství (čl. 9 odst. 4 písm. i) ZZ).

---

<sup>6</sup> Podobně čl. 63 odst. (1) písm. a) Úst ČR.

<sup>7</sup> Podobně čl. 62 písm. b) Úst ČR

<sup>8</sup> Podobně čl. 62 písm. c) Úst ČR

<sup>9</sup> Podobně čl. 62 písm. h) Úst ČR

<sup>10</sup> Podobně čl. 63 písm. b) Úst ČR

<sup>11</sup> Podobně čl. 63 písm. d) a e) Úst ČR

<sup>12</sup> Podobně čl. 63 písm. g) Úst ČR

<sup>13</sup> Podobně čl. 63 písm. h) Úst ČR

<sup>14</sup> Podobně čl. 63 písm. j) Úst ČR

Prezident má ale také obecné funkce či pravomoci. Podle čl. 9 odst. 1 prezident republiky vyjadřuje jednotu národa a dohlíží na demokratické fungování státu a podle čl. 9 odst. 2 je vrchním velitelem ozbrojených sil. Tyto funkce jsou podobné funkcím francouzského<sup>15</sup>, resp. amerického prezidenta,<sup>16</sup> kteří jsou voleni přímo. Formulace maďarského základního zákona, ale také dřívější ústavy jsou téměř identické s americkou, resp. francouzskou ústavou, a proto je důležité zkoumat, jak chápal a vykládal pravomoci prezidenta maďarský ústavní soud.

Funkce vrchního velitele ozbrojených sil znamená v americkém ústavním právu skutečné právo udělovat rozkazy konkrétním vojákům. Maďarský ústavní soud ale takový výklad dřívější maďarské ústavy vyloučil<sup>17</sup> a je velice pravděpodobné, že tento výklad bude platný i pro nový základní zákon. Právem řídit armádu a udělovat rozkazy nedisponuje prezident republiky, ale vláda a ministr obrany. Být vrchním velitelem je pouze symbolická funkce. Prezident jako vrchní velitel má sice nárok alespoň na jednu klasickou pravomoc velitele, avšak nikoliv na vedení a udělování rozkazů. Tento výklad má historické pozadí, neboť Ústavní soud argumentoval pozicí krále v době Rakouska-Uherska. Tento důvod však není rozhodující. Hlavním argumentem je spíše skutečnost, že vláda má politickou odpovědnost vůči parlamentu a má silnější legitimitu než nepřímo zvolený prezident, který žádnou odpovědnost nenes.

Druhou charakteristickou funkcí prezidenta je, že bdí nad demokratickým fungováním státu. Co tato funkce znamená? Má právo nejmenovat někoho na nějakou pozici, jen proto, že si myslí, že jmenování té osoby by ohrozilo demokratické fungování státu? A pokud ano, jak vážné musí být tyto pochybnosti? Je dostačující, že nesdílí prezident politické názory kandidáta či je zapotřebí něco zásadnějšího? Měl by mít důkazy nebo stačí pouze pocity? Ústavní soud vykládal tuto pravomoc poměrně restriktivně. Podle Ústavního soudu funguje tato pravomoc spíše jako záchranná brzda a jejím úkolem je odvrátit nejvážnější nebezpečí. Avšak prezident nemá právo nejmenovat nějakého kandidáta vlády jenom proto, že tento kandidát má jiné politické názory než on. Prezident má právo odmítnout kandidáta, pokud by jmenování mohlo ohrozit demokratické fungování státu a pokud politické názory kandidáta jsou v takové míře extrémní, že je nelze tolerovat v demokratickém státě. Jelikož jmenování vyžaduje kontrasignaci vlády, nenes prezident odpovědnost za jmenování, a z tohoto důvodu ani nemá právo

---

<sup>15</sup> Article 5 Constitution Francaise „Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.“

<sup>16</sup> Art. II Sec 2 US Constitution The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States.

<sup>17</sup> Rozhodnutí 48/1991 (IX. 29.)

odmítnout kandidáta, pouze v extrémním případě. Prezident sice může vyjádřit nesouhlas s nominací vlády, avšak nemá právo kandidáta odmítnout. Skutečným důvodem tohoto výkladu je opět politická legitimita prezidenta a vlády. Prezident a vláda jsou sice voleni parlamentem, prezident však nenese žádnou politickou odpovědnost a nedisponuje stejně silnou politickou legitimitou jako vláda. Z tohoto důvodu nemá prezident právo zpochybňovat politická rozhodnutí vlády.

V případě maďarského prezidenta lze také konstatovat, že způsob jeho volby v minulosti silně ovlivňoval výklad jeho pravomocí: slabší legitimita plynoucí z volby pouze parlamentem znamenala také přísnější výklad pravomocí.

#### Literature:

- A Jakab (szerk): ‚Az Alkotmány kommentárja‘ (Budapest, 2009), 981-991
- A Jakab – P Sonnevend: ‚Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz‘ ZaöRV 2012, 79
- M Nierhaus ‚Art 54‘ in M Sachs: ‚Grundgesetz Kommentar‘ (München, 32002) Rn. 20-25
- A Vincze: ‚The New Hungarian Constitution: Redrafting, Rebranding or Revolution?‘ Vienna Journal on International Constitutional Law 2012, 88
- A Vincze: ‚Die neue Verfassung Ungarns‘ ZSE 2012, 110
- A Vincze – M Varju: ‚Hungary - The New Fundamental Law‘ European Public Law 2012, 436

#### Contact – email

*vincze.attila@ajk.elte.hu*

# K POVINNĚ VYHRAZENÉMU ČASU PRO KANDIDUJÍCÍ SUBJEKTY VE VYSÍLÁNÍ ČESKÉ TELEVIZE PŘED VOLBAMI DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY

*ROSTISLAV VRZAL*

Česká televize, Televizní studio Brno, Česká republika<sup>1</sup>

## Abstract in original language

Tento příspěvek je věnován jedné z důležitých částí vysílání televize veřejné služby v období před volbami do Poslanecké sněmovny, představované vysílacím časem, který se rovným dílem dělí mezi politické strany, politická hnutí a koalice, jejichž kandidátní listiny byly zaregistrovány. Článek popisuje podmínky pro poskytnutí tohoto prostoru ve vysílání a upozorňuje na jeden z problémů, který se může objevit, spočívající v nebezpečí, že některý ze subjektů nedodá materiály pro vysílání.

## Key words in original language

Česká televize; veřejná služba; televizní vysílání; předvolební vysílání; volby; Poslanecká sněmovna; Parlament České republiky.

## Abstract

This contribution is dedicated to one of the important parts of the broadcasting of the public service television in the period before the elections to the House of deputies, represented by the broadcasting time which is equally divided among the political parties, political movements and coalitions, whose lists of candidates have been registered. The article describes the conditions for providing of this place in broadcasting and calls attention to one of the problems which can appear, consisting in the danger that some of the candidate subjects does not deliver the materials for broadcasting.

## Key words

Czech television; public service; television broadcasting; pre-elections broadcasting; elections; House of deputies; Parliament of the Czech Republic.

---

<sup>1</sup> Tento příspěvek obsahuje osobní názory autora, nikoli oficiální postoje České televize.



## I. Úvodem

Nebude jistě žádných pochybností o tom, že v systému parlamentní demokracie je velmi zásadní a vlastně jen obtížně nahraditelnou součástí veřejného života činnost politických stran, resp. i politických hnutí. Ta se totiž od politických stran podle mého názoru prakticky ničím podstatným neliší, jak ostatně připomíná respektovaná doktrína ústavního práva, když zmiňuje takový rozdíl jako "v zásadě toliko formální"<sup>2</sup>.

Na tomto příležitavém závěru podle mne ničeho nemění ani v jiných součástech českého ústavního pořádku normované rozlišení, jako např. v čl. 20 Listiny základních práv a svobod, kde se deklaruje právo občanů zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich, stejně jako na úrovni již jednoduchého práva v zákoně o politických stranách<sup>3</sup>. Po mém soudu totiž skutečně i u politických hnutí obsahově nepůjde o nic jiného než o politické strany v nejširším slova smyslu<sup>4</sup>.

Takto pojaté politické strany potom zcela logicky usilují o dosažení maximálního vlivu ve společnosti, což by se mělo dít prostřednictvím jejich volné soutěže, jež je na ústavní úrovni prioritně limitována čl. 5 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen "Ústava ČR").

Volná soutěž garantovaná Ústavou ČR se odehrává na spoustě politických kolbišť, přičemž pomyslnou Ligou (politických) mistrů je zde nepochybně volební klání o křesla v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále v textu jen "PS PČR"). S ohledem na stěžejní význam této části zastupitelského spektra zde více než kde jinde záleží na roli sdělovacích prostředků coby prostředníků mezi uchazeči o poslanecké mandáty a zhruba osmi a půl milionovým elektorátem.

Zajisté bude panovat obecná shoda na tom, že zcela nezastupitelnou roli zde v souvislosti s informováním voličů v období před volbami sehrává Česká televize, jejíž působení je dáno ve dvou rovinách.

Jednu z nich představuje umožnění prezentace kandidujících subjektů před volbami do PS PČR nad rámec určitého základního minima

---

<sup>2</sup> Např. Sládeček, V. In Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 45.

<sup>3</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Objevuje se dokonce i doktrinární označení politického hnutí jako "prázdného pojmu bez jakéhokoli reálného obsahu", takto např. Šimíček, V. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 483-484.

metodou tzv. odstupňované rovnosti, tedy poskytnutím prostoru odpovídajícího především významu daného subjektu ve společnosti. Zde je učiněno zadost jak Kodexu České televize, jenž takový přístup v podstatě reflektuje v podobě vyváženosti ve svém čl. 6 odst. 2<sup>5</sup>, tak ustáleným výsledkům rozhodovací praxe.

Nejnověji přípustnost takového postupu potvrdil i Nejvyšší správní soud zamítnutím návrhu České pirátské strany<sup>6</sup> na vyslovení neplatnosti voleb do PS PČR v roce 2013, byť je nutno korektně podotknout, že u části veřejnosti se toto rozhodnutí setkalo s radikální kritikou, zacházející však místy až k dehonestaci členů volebního senátu<sup>7</sup>, s níž se nemohu samozřejmě ztotožnit, ač je pro mne jinak svoboda projevu, včetně výkonu práva kritiky, posvátná. Tato výšeč volebního vysílání televize veřejné služby nicméně není tématem tohoto článku.

To naopak představuje druhá podoba předvolební prezentace, kterou je právě ono základní minimum vysílacího času, které Česká televize<sup>8</sup> poskytuje uchazečům o vstup do dolní komory našeho zákonodárského sboru. Právním základem je zde ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen "zákon o volbách do PS PČR")<sup>9</sup>, který stanoví několik dílčích podmínek pro rozdělení onoho povinně vyhrazeného vysílacího času.

---

<sup>5</sup> Kodex České televize k dispozici např. na <http://www.ceskatelevize.cz/vse-o-ct/kodex-ct/cl-6-diskusni-porady-a-pluralita/> [citováno 3. prosince 2013].

<sup>6</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2013 č.j. Vol 142/2013.

<sup>7</sup> Např. blogger Jiří Soudek na <http://soudek.blog.idnes.cz/c/383344/Nejvyssi-spravni-soud-opet-perlil-Volby-byly-pro-nej-v-poradku.html> [citováno 3. prosince 2013] ve svém příspěvku vyslovuje velmi příkré hodnotící soudy spjaté např. s tvrzením o podle jeho názoru politicky ovlivněných soudcích, což z mého pohledu již vybočuje z mezí seriózní společenské debaty, neboť i když se nikdo nemusí s rozhodnutím soudu ztotožnit a může jej kritizovat, měl by tak činit věcným a přiměřeným způsobem.

<sup>8</sup> Totožnou povinnost má i Český rozhlas, jehož činnost v této souvislosti však není předmětem tohoto příspěvku.

<sup>9</sup> Totožná úprava platí pro volby do Evropského parlamentu podle § 59 odst. 4 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, rozsahem poskytnutého času užší a s propadnutím nároku na vysílací čas při zániku kandidatury pak pro volbu prezidenta republiky podle § 35 odst. 5 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů. Tyto dvoje volby však nejsou předmětem tohoto příspěvku, nicméně vše zde vyřčené lze obdobně aplikovat i na ně.

II. K podmínkám poskytnutí povinného vysílacího času (dále v textu jen "volební spoty")

První z nich je představuje vymezení období, v jehož rámci je toto právo na absolutně rovný přístup do vysílání televize veřejné služby garantováno, tedy v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb. Mimo toto období tedy platí výše zmíněné pravidlo vyváženosti, resp. odstupňované rovnosti, kdy je plně v režii České televize, zda, v jaké podobě a v jakém rozsahu kandidujícími subjektům umožní jejich prezentaci, samozřejmě s příslušnými limity nastavenými Kodexem České televize.

Druhou podmínkou je pak zaregistrování kandidátní listiny politické strany, politického hnutí či koalice, argumentum a contrario tedy nestačí pouhé podání kandidátní listiny, nýbrž je nutný registrační úkon příslušného úřadu podle § 33 zákona o volbách do PS PČR, samozřejmě s výhradou soudní ochrany.

Třetí podmínka spočívá ve stanovení časového rozsahu pro celkový objem volebních spotů, který činí 14 hodin. Zde se nabízí otázka, zda takto určený rozsah je definitivní či nikoli, kde podle mého názoru můžeme odpovědět tak, že jde o rozsah minimální, který nelze snížit, nicméně pokud jej Česká televize překročí, např. tím, že z vlastní iniciativy poskytne vysílání volebních spotů širší prostor, nijak protiprávně se nezachová. Naopak tím jen naplní své poslání, ovšem není to žádnou její ze strany kandidujících uskupení vynutitelnou povinností.

Čtvrtou podmínkou je umístění volebních spotů ve vysílání České televize "v rámci vysílacích okruhů", tedy zcela obecné vymezení, v jehož rámci se Česká televize může prakticky volně pohybovat. Je nicméně logické, že se volební spoty coby skutečně velmi specifický materiál zřejmě nebudou objevovat na tématicky nezpravodajsky vyhraněných programech typu ČT sport nebo nově na dětském kanále ČT :D či "uměleckém" ČT art, ale že budou nacházet své místo na podstatně vhodnějších okruzích ČT 1, ČT 2 a ČT 24, jak tomu ostatně bylo i před volbami do PS PČR v roce 2013<sup>10</sup>.

Pátou podmínku normuje právní úprava v podobě "bezplatně poskytnutého vysílacího času", kdy je tedy pojmově vyloučeno, aby Česká televize požadovala či obdržela za takové umístění zvláštní platbu či podobné plnění. Samozřejmě však náklady spojené s dodáním volebních spotů nesou v plné míře právě kandidující subjekty, typicky na pořízení nosičů, přepravu do místa předání České televizi a podobně.

---

<sup>10</sup> Podrobně o podobě předvolebního vysílání, včetně jeho umístění na konkrétní vysílací okruhy, informovala Česká televize na svém webu <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/243354-ct-pred-volbami/> [citováno 5. prosince 2013].

Šestou podmínkou je rozdělení prostoru vyhrazeného pro volební spoty "rovným dílem" mezi všechny subjekty, kde je právní úprava zdánlivě jednoznačná a bezproblémová, nicméně není tomu tak a optimismus je zde do jisté míry předčasný. Pro Českou televizi to totiž znamená především nutnost nastavit taková procedurální a technická měřítká, aby bylo lze z televizně technického hlediska vůbec onu rovnost zajistit, když se tak v praxi děje určením počtu a délky volebních spotů, které může kandidující subjekt dodat spolu s vytyčením dalšího postupu při dodání verze kratší či delší nebo počtu většího než stanoveného, jak se stalo právě i ve volbách do PS PČR v roce 2013<sup>11</sup>.

Sedmou podmínkou se rozumí povinnost losem určit termíny vysílacích časů volebních spotů, což je otázka spíše "procesního" charakteru, nicméně pro její význam je pravidlem účast notáře při samotném losování jednotlivých vysílání, přičemž výjimkou nebyly ani volby do PS PČR v roce 2013<sup>12</sup>.

Osmou podmínkou je pak přenesení odpovědnosti za obsah volebních spotů, ač jinak součástí televizního vysílání, na kandidující subjekty, což je krok samozřejmě zcela logický. Ovšem i zde se ukazuje, že zdánlivě nekonfliktní úprava má svá praktická úskalí, jak ukazují minulé zkušenosti, kdy bylo třeba ze strany České televize zásahu proti volebnímu spotu z důvodu podezření ze spáchání trestného činu, byť nikoli ve volbách do PS PČR, ale ve volbách do Evropského parlamentu<sup>13</sup>, což našlo odezvu i v rámci doktríny, která rezervy v legislativě pojmenovala<sup>14</sup>.

Devátou, nikde explicitně nepojmenovanou, ale z podstaty věci plynoucí, podmínkou, by pak v návaznosti na předchozí mohla a měla být obsahová nezávadnost, myšleno absence způsobilosti zásahu do právem, zejména trestním, chráněných zájmů, resp. do základních hodnot společnosti. Mezi ty jistě patří i připuštění do politické soutěže jedině těch politických stran, které skutečně respektují v souladu s čl. 5 Ústavy ČR základní demokratické hodnoty a odmítají násilí jako

---

<sup>11</sup> Podrobně o podobě předvolebního vysílání, včetně jeho procedurálních a technických podmínek, informovala Česká televize na svém webu <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/243354-ct-pred-volbami/> [citováno 5. prosince 2013].

<sup>12</sup> Podrobně o podobě předvolebního vysílání, včetně zveřejnění příslušného notářského zápisu, informovala Česká televize na svém webu <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/243354-ct-pred-volbami/> [citováno 5. prosince 2013].

<sup>13</sup> O tomto kroku informovala Česká televize podrobně na svém webu <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/55374-ct-nebude-vysilat-spot-narodni-strany-a-poda-trestni-oznameni/> [citováno 5. prosince 2013].

<sup>14</sup> Např. Pouperová, O. Stažení volebního spotu Národní strany z programu České televize. Právní rozhledy. Praha: C.H. Beck, 2009, č. 17, s. 619-624.

prostředek k prosazování svých zájmů. Kardinální, v tomto příspěvku z časových a prostorových důvodů nezodpověditelnou, otázkou pak ovšem zůstává určení kdo, jak a kdy by prováděl tuto kontrolu tak, aby nebyly ohroženy volby jako takové.

Ve vztahu k takto povinné vymezenému vysílacímu času potom právní úprava nereflktuje jeden zásadní problém, k němuž reálně může dojít a v různé míře volby od voleb i dochází. Tento problém představuje nedodání volebních spotů některým ze subjektů, kdy vyvstává otázka, co s vysílacím časem, který zůstane takto nevyužit, což je záležitost jistě nikoli marginální.

### III. Nedodání volebního spotu

V případě, že oprávněný subjekt nedodá svůj volební spot České televizi vůbec, nezná právní úprava žádné podpůrné řešení, neboť tím nijak není negována povinnost tento prostor rovným dílem poskytnout. Pokud již k takové situaci dojde, řeší se podle procedurálních a technických podmínek volebního vysílání, vydaných generálním ředitelem České televize např. i pro volby do PS PČR v roce 2013<sup>15</sup>, umístěním sdělení na obrazovku ve znění "tento čas je vyhrazen pro ...." s uvedením přesného názvu toho subjektu, na nějž daná část pořadu připadá.

Ačkoli takové řešení je ze strany České televize prakticky jediné možné a zřejmě jej nebude nikdo zpochybňovat, je třeba se zamyslet nad tím, zda by právní úprava neměla přece jen stanovit záchytný mechanismus, jak s takto ušetřeným vysílacím časem naložit. Může totiž nastat v krajním případě situace, v níž své volební spoty nedodá žádný oprávněný subjekt a v programu České televize zůstane čtrnáct hodin hluchého místa, které by mohlo logicky být využito mnohem účelněji, když podle mne se nabízejí v podstatě dvě varianty legislativního řešení.

V rámci první by zákon o volbách do PS PČR mohl zakotvit výslovně, že celkový takto vyhrazený čas se po stanovení konečného počtu registrovaných subjektů rozdělí na rovné díly a pokud některý ze subjektů tento čas nevyužije, rozdělí se i tento zbylý rovným dílem mezi ty, kteří své volební spoty poskytnou.

Touto úpravou by se nemohl žádný ze subjektů cítit vyřazený ze soutěže či jakkoli poškozený, neboť svoji možnost nevyužil a v podstatě se tak vzdal svého práva. Nemělo by zde být ani rozhodující, z jakého důvodu na straně kandidujícího subjektu volební spot nebyl České televizi poskytnut, neboť není povinností České televize toto

---

<sup>15</sup> Podrobně o podobě předvolebního vysílání, včetně jeho procedurálních a technických podmínek, informovala Česká televize na svém webu <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/243354-ct-pred-volbami/> [citováno 5. prosince 2013]

zkoumat a záleží jen na aktivitě kandidujících subjektů samotných, zda svého práva využijí.

Česká televize zde může toliko nabídnout maximální možnou součinnost spočívající ve včasném sdělení potřebných informací o tom, kdo je jejím jménem oprávněn volební spoty přebírat, v jakých technických parametrech je nutno je dodat a v případě, že je z televizně technického hlediska zapotřebí provést např. opatření, která z povahy věci může učinit jen Česká televize, pak učinit i tato.

Druhým řešením na poli zákona by mohlo být explicitní vyjádření možnosti České televize využít takto uvolněný prostor pro jiné účely, tedy pro naplňování některého ze svých poslání televize veřejné služby. Zde by logicky při zpravidla třicetivteřinové délce volebních spotů musela být taktéž připuštěna možnost takto ušetřený vysílací čas kumulovat a následně komplexně využít, neboť menší úseky by byly jen stěží použitelné.

Můžeme zde diskutovat i o konkretizaci této možnosti ve směru k určení, že by takovým podpůrným využitím muselo být právě volební vysílání, nicméně prvotně je nutno vyřešit mezeru v zákoně o volbách do PS PČR, jež svojí nedůsledností vyvolává riziko prázdné obrazovky.

Je pak již jen řečnickou otázkou, komu prospěje v krajním případě čtrnáct hodin sledování informace v podstatě jen o tom, že daný prostor je vyhrazen pro ten či onen kandidující subjekt. Tedy dovedeno ad absurdum shlednutí pořadu nebude znamenat nic jiného, než zjištění, kdo že se vlastně uchází ve volbách o hlasy voličů, což jistě nebylo a není úmyslem zákonodárce. Ten by proto měl přijmout odpovídající opatření ve směru rozvázání rukou České televizi, která zde prakticky nemá jinou možnost než právě označit daný úsek vysílání informací podle předešlé věty, popřípadě jiným srovnatelným způsobem.

### III. Závěrem

Jsem si samozřejmě vědom, že v souvislosti s vysíláním volebních spotů mohou vyvstat i další problémy, např. právě výše zmíněná obsahová závadnost, nicméně charakter a účel tohoto příspěvku neumožňoval jejich zahrnutí.

### Literature:

- Pouperová, O. Stažení volebního spotu Národní strany z programu České televize. Právní rozhledy. Praha: C.H. Beck, 2009, č. 17,
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007,

- Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012,
- [www.ceskatelevize.cz](http://www.ceskatelevize.cz)
- [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz)

Contact – email

*[rostislav.vrzal@ceskatelevize.cz](mailto:rostislav.vrzal@ceskatelevize.cz)*

# SVOBODA PROJEVU POLITIKŮ V JUDIKATUŘE ESLP

DAVID ZAHUMENSKÝ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že politický projev a diskuse o věcech veřejných vyžadují v demokratické společnosti zvláštní ochranu. Zároveň však svoboda projevu má své hranice. Předkládaný příspěvek analyzuje protichůdné principy, které se svobodou projevu politiků souvisejí.

## Key words in original language

Evropský soud pro lidská práva, svoboda projevu, politický projev, hate speech, nenávistný projev

## Abstract

European Court of Human Rights stresses that political expression and discussion of public issues needs special protection in democratic society. At the same time there are limits of the freedom of expression. The presented paper provides analyses of the opposing principles concerning freedom of expression of politicians.

## Key words

European Court of Human Rights, freedom of expression, political expression, hate speech

## 1. Úvod

V Evropě jsme zřejmě v posledních letech svědky nárůstu vlivu extremistických a populistických stran a jejich zástupců. V Rakousku v roce 2010 skončila kandidátka FPÖ Barbara Rosenkranz v prezidentských volbách druhá. Ve stejném roce maďarská strana Jobbik získala v parlamentních volbách téměř 17% hlasů, což ji vyneslo na třetí místo. V únoru 2010 rozhodl český Nejvyšší správní soud napodruhé o zákazu Dělnické strany (DS).

Z rozhodování Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) i soudů českých je všeobecně známo, že politik, jako osoba veřejně činná, je povinen snášet vyšší míru kritiky vůči své osobě.<sup>1</sup> Jak je to ale s projevem samotných politiků? Disponuje politik, který musí snášet více útočných či jinak nepřijemných slov ohledně své osoby, silnějším

---

<sup>1</sup> Viz např. rozsudek ESLP ve věci *Lingens proti Rakousku* ze dne 8. 7. 1986, č. 9815/82, odst. 42.



právem také nepříjemné věci vyslovovat než, řekněme, „řadový občan“? Nebo je to snad naopak a politici jsou spíše povinni pečlivěji zvažovat, co, kde a jak řeknou? Toto jsou otázky, na které se v tomto příspěvku zaměřím.<sup>2</sup> Pominu další zajímavá témata, jako například přístup politických stran v rámci předvolební kampaně do médií<sup>3</sup> nebo omezení politické reklamy<sup>4</sup>, kterým se ESLP ve své judikatuře rovněž věnuje.

## 2. Svoboda projevu obecně

Pokud jde o svobodu projevu obecně, ESLP již od roku 1976, kdy rozhodl ve věci *Handyside* proti Spojenému království, zdůrazňuje, že tato svoboda je jedním z podstatných základů demokratické společnosti, jednou z nezbytných podmínek jejího pokroku a rozvoje každého jednotlivce.<sup>5</sup> Svoboda projevit svůj názor je základem politiky.<sup>6</sup> Z tohoto rozsudku pochází také mnohokrát opakovaná citace, že ochrana článku 10 Úmluvy „se vztahuje nejen na ‚informace‘ a ‚myšlenky‘, které jsou příznivě přijímané nebo považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují, neboť takové jsou požadavky pluralismu, tolerance a otevřenosti, bez nichž nemůže žádná ‚demokratická společnost‘ existovat“.<sup>7</sup>

Zvláštní postavení ESLP přisuzuje politickému projevu a debatě o otázkách veřejného zájmu, kde je přezkum ze strany ESLP

---

<sup>2</sup> Tento text částečně vychází z mého příspěvku publikované v angličtině: ZAHUMENSKÝ, David. Hate speech: a tool to fight extremism or a censor of a political discourse?. In HOKOVSKÝ, Radko a Jiří KOPAL (eds.). *Politics and Policies of Integration in Austria, Hungary, Czechia, Denmark and at the EU Level*. Brno & Prague: League of Human Rights & European Values Think-Tank, 2013, s. 158-177. ISBN 978-80-87414-12-5.

<sup>3</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Komunistická strana Ruska a další* proti Rusku ze dne 19. 6. 2012, 29400/05.

<sup>4</sup> Viz rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Animal Defenders International* proti Spojenému království ze dne 22. 4. 2013, č. 48876/08.

<sup>5</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Handyside* proti Spojenému království ze dne 7. 12. 1976, č. 5493/72, odst. 48.

<sup>6</sup> HLADKÝ, Jan. *Volební kampaň a svoboda projevu*. GLÜCKSELIG, Richard. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 9-42. Studie (Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav), sv. č. 12. ISBN 802102352x, s. 10.

<sup>7</sup> Tamtéž.

nejintenzivnější a tedy prostor pro omezení projevu nejmenší.<sup>8</sup> Jak si ale ukážeme dále, ani zde není svoboda projevu bez hranic.

### 3. Trestní stíhání senátora - případ Castells proti Španělsku

Principy ochrany svobody politického projevu a rovněž projevu politika ESLP rozvinul ve věci Castells proti Španělsku.<sup>9</sup> Jednalo se o stížnost Miguela Castellse, španělského senátora, který publikoval článek ostře napadající vládu za násilí proti baskickým aktivistům, usilujícím o nezávislost své provincie. V reakci na jeho zveřejnění byl Castells horní komorou zbaven imunity, obviněn podle španělského trestního zákona za urážku vlády a postaven před trestní soud. Jeho právníci podali návrh, aby pravdivost pronesených tvrzení byla prokázána předvoláním desítek svědků, ale soudy tento návrh odmítly jako nadbytečný a Castells byl odsouzen k trestu odnětí svobody. Trest byl sice zkrácen, ale potvrzen v odvolacím řízení s tím, že jeho výkon byl odložen až do definitivního právního rozřešení celé záležitosti. Ústavní soud se jeho podnětem odmítl zabývat.

Na základě přezkoumání merita věci ESLP konstatoval, že došlo k zásahu do svobody projevu. Tento zásah byl sice „předepsán zákonem“ a vzhledem k okolnostem, které v dané době ve Španělsku panovaly, sledoval legitimní cíl - nejen „ochrany pověsti a práv jiných“, ale také „ochrany pořádku“, rozhodující ale bylo posouzení, zda omezení práva na svobodu projevu bylo „nezbytné v demokratické společnosti“. Soud nepřistoupil na argument vlády, že na výroky senátora mělo být nahlíženo jako na jeho hodnotové soudy, ale naopak připomněl, že stěžovateli neměla být rozhodně upřena možnost prokázat dobrou víru.

Vedle toho, že zdůraznil, že meze dovolené kritiky musí být širší, pokud není kritizována konkrétní osoba, ale celá vláda, vyzdvihl ESLP také skutečnost, že stěžovatel byl v době, kdy svůj článek publikoval, senátorem: „Zatímco svoboda projevu je důležitá pro každého, pro zvoleného zástupce lidu je její důležitost obzvláště velká. Zastupuje své voliče, přitahuje pozornost k tomu, co je zajímavé a hájí jejich zájmy. Z toho důvodu, zásahy do svobody projevu člena parlamentu opoziční strany (...) vyžaduje ze strany Soudu zvláště přísný dohled.“<sup>10</sup>

### 4. Imunita poslance - A. proti Spojenému království

Hledisko zvýšené ochrany projevu na půdě zákonodárského orgánu ESLP rozvinul v rozhodnutí A. proti Spojenému království, které se týkalo poslanecké imunity (což je výbušné téma také v ČR). Poslanec

---

<sup>8</sup> Např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Sürek proti Turecku (č. 1) ze dne 8. 7. 1999, č. 26682/95, odst. 61, nebo rozsudek ve věci Castells proti Španělsku ze dne 23. 4. 1992, č. 11798/85, odst. 42.

<sup>9</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Castells proti Španělsku* ze dne 23. 4. 1992, č. 11798/85.

<sup>10</sup> Tamtéž, odst. 42.

Michael Stern v roce 1996 inicioval v dolní sněmovně britského parlamentu debatu na téma obecního bydlení. V jejím rámci uvedl hanlivé a útočné poznámky o chování A. a jejích dětí. Poslanec rodinu nazval „sousedí z pekla“, což bylo následně citováno několika novinami. A. pak obdržela nenávistný dopis a byla verbálně napadena na ulici. V důsledku těchto incidentů raději změnila bydliště. Podstata sporu se týkala skutečnosti, že A. nemohla proti poslanci zahájit soudní řízení a požadovat jakoukoli kompenzaci, neboť projev byl pronesen na půdě dolní sněmovny a poslanec byl zde chráněn absolutní imunitou.

A. si stěžovala na porušení práva na přístup k soudu pod čl. 6 Úmluvy, práva na efektivní prostředek nápravy a zákazu diskriminace. ESLP neshledal, že by došlo k porušení základních práv A. V rozhodnutí zdůraznil, že v demokracii představuje parlament základní fórum pro politickou debatu. Cílem absolutní imunity, kterou užíval poslanec Stern, je podle ESLP chránit zájmy parlamentu jako celku. ESLP dal stěžovatelce za pravdu, že obvinění, která vůči ní poslanec učinil, byla velmi vážná a zcela zbytečná v kontextu debaty o politice obecního bydlení. Ani tyto faktory ale nezměnily závěr ESLP, pokud jde o přiměřenost poslanecké imunity v daném případě. ESLP na druhou stranu podotknul, že mimo budovu parlamentu poslance imunitu nechrání a nechránila by jej ani v případě, že by vydal tiskovou zprávu, dokonce i v případě, kdy by její obsah opakoval tvrzení obsažená v samotné parlamentní debatě.<sup>11</sup>

## 5. Hate speech - Féret proti Belgii

V souladu s Úmluvou naopak ESLP zhodnotil odsouzení Daniela Féreta, předsedy belgické krajně pravicové strany s radikálním programem vůči cizincům.<sup>12</sup> Ten v předvolební kampani šířil předvolební letáky své strany, které obsahovaly sporné pasáže vůči cizincům a které domácí soud shledal jako protiprávní s tím, že podněcují k nenávisti, diskriminaci a násilí.<sup>13</sup> Féret byl odsouzen ke

---

<sup>11</sup> Viz také např. rozsudek ESLP ve věci Onorato proti Itálii ze dne 24. srpna 2011, č. 26218/06.

<sup>12</sup> Rozsudek ESLP ve věci Féret proti Belgii ze dne 16. 7. 2009, č. 15615/07.

<sup>13</sup> Např. "Program of the National Front" advocated the repatriation of immigrants and said he wanted to "oppose the Islamization of Belgium", "stop the policy of pseudo-integration", "return the unemployed non-European", "reserve the Belgians and Europeans priority of social assistance", "cease to fertilize the socio-cultural associations support the integration of immigrants", "reserve the right to asylum (...) to people of European descent actually prosecuted for reasons policies "and" include the expulsion of illegal immigrants as a simple application of the law." In addition, the program advocated to regulate more strictly the assumption of ownership of property in Belgium, prevent the establishment of sustainable non-European families

250 hodinám obecně prospěšných prací spojených s integrací přistěhovalců, zároveň mu byl uložen podmíněný trest odnětí svobody na 10 měsíců a ztráta pasivního volebního práva na 10 let.

Ve stížnosti k ESLP Féret namítal, že postupem belgických soudů bylo porušeno jeho právo na svobodu slova. Soud se však s jeho argumenty neztotožnil a neshledal porušení jeho práv, protože zde existovala přesvědčivá sociální potřeba ochránit práva imigrantů před jeho nenávistnými projevy. Soud zde neposkytl stěžovateli větší ochranu proto, že se jednalo o poslance a naopak prohlásil, že je povinností politiků bránit při veřejných projevech demokracii a její principy.

ESLP konstatoval, že hate speech nemusí nutně zahrnovat výzvy ke konkrétním násilným nebo jiným kriminálním činům. Urážky, zesměšňování nebo pomluvy určité části populace a určité skupiny nebo výzvy k její diskriminaci představují pro úřady dostatečný důvod k zásahu. Politický projev podněcující k nenávisti založené na náboženských, etnických či kulturních předsudcích jsou hrozbou pro sociální mír a stabilitu v demokratických zemích.<sup>14</sup>

Zde již vidíme, že ESLP politikům vedle zvýšené ochrany přisuzuje také vyšší zodpovědnost. Tuto zodpovědnost ESLP zdůraznil již v roce 1997 v rozhodnutí Zana proti Turecku<sup>15</sup>. Jednalo se zde o odsouzení starosty důležitého města v jihovýchodním Turecku za to, že veřejně podpořil Stranu kurdských pracujících v době extrémního napětí a vražedných útoků v této oblasti. Stejnou linii pak ESLP následoval také v případě Erbakan proti Turecku<sup>16</sup>, kde prohlásil, že především politici by se měli zdržet veřejných vyjádření, která mohou vést k netoleranci.

ESLP již v případě Jersild proti Dánsku prohlásil, že hate speech tvoří kategorii projevu, která nepožívá ochrany Úmluvy (i když zde zároveň shledal v případě odsouzení novináře Jersilda, který v rámci svého dokumentu šířil tyto projevy, porušení čl. 10).<sup>17</sup> Tento přístup se pak

---

and the formation of ethnic ghettos on the territory and "save our people from the risk posed Islam conquering.

<sup>14</sup> Rozsudek ESLP ve věci Féret proti Belgii ze dne 16. 7. 2009, č. 15615/07, odst. 73.

<sup>15</sup> Rozsudek ESLP ve věci Zana proti Turecku ze dne 25. 11. 1997, č. 18954/91.

<sup>16</sup> Rozsudek ESLP ve věci Erbakan proti Turecku ze dne 6. 7. 2006, č. 59405/00.

<sup>17</sup> Rozsudek ESLP ve věci Jersild proti Dánsku ze dne 23. 9. 1994, č. 15890/89.

promítl mimo jiné v přímé i nepřímé aplikaci čl. 17 (zákaz zneužití práv) na případy hate speech.<sup>18</sup> Pro případy hate speech zároveň platí, že ESLP ponechává vyšší míru uvážení na jednotlivých státech.

Pokud porovnáme rozhodnutí ve věci Castellse a Fereta, tak případy nemají společné jen to, že se jednalo o aktivní politiky. Oba byli odsouzeni za krajně pobuřující a nekorektní výroky, které podle názoru vlády ohrožovaly stabilitu země, které ale nebyly adresovány vůči žádné konkrétní osobě a neměly tak „konkrétní obětí“. Zajímavé je, že zatímco v případě Miguela Castellse bylo rozhodnutí ESLP jednomyslné, v belgickém případě byla stížnost odmítnuta těsnou většinou čtyř hlasů proti třem. K rozsudku zároveň připojil rozsáhlé nesouhlasné stanovisko maďarský soudce Andras Sajo, ke kterému se připojili soudci Zagrebelsky a Tsotsoria.

Podle jejich nesouhlasného stanoviska jednala většina ukvapeně. Tato ukvapenost vychází z neodůvodněného strachu, že hate speech může narušit veřejný pořádek takovým způsobem, že vyvolá u veřejnosti reakce, které rozloží důvěru k demokratickým institucím. Nesouhlasící menšina soudců poukázala na to, že nejspornější fráze, za které byl Féret odsouzen, pocházejí z programu Národní fronty, který byl distribuován v rámci volební kampaně v roce 1999. Tento program jasně ukazuje zájem strany o ilegální imigraci, strana však nikdy nebyla zakázána. Další výroky pak představují vážné politické návrhy vůči vládě, které nevyzývají k akci na straně občanů. Jsou tedy slova politika Féreta skutečně tak nebezpečná?

## 6. Závěr

Podle nejnovějšího přehledu případů ESLP publikovaného Radou Evropy „neexistuje všeobecně přijímaná definice pojmu hate speech“.<sup>19</sup> Přehled případů však uvádí, že judikatura ESLP stanovila jasná kritéria, podle kterých je možné hate speech charakterizovat a vyloučit tak z ochrany, která je poskytována svobodě projevu či svobodě shromažďovací a sdružovací.<sup>20</sup> Zároveň ale uvedený přehled případů ESLP tyto parametry nevypočítává a slibovaný jasný rozdíl mezi „závažným podněcováním k extremismu“ a právem jednotlivců

---

<sup>18</sup> Cannie a Voorhoof se ovšem obávají, že naopak postup ESLP při aplikaci čl. 17 ohrožuje základy demokracie. Viz HANNES, Cannie a Dirk VOORHOOF. The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection. Netherlands Quarterly of Human Rights. 2011, roč. 29, č. 1, s. 54-83.

<sup>19</sup> Factsheet - Hate speech. In: [online]. 2013, březen 2013 [cit. 2013-11-06]. Dostupné z: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf).

<sup>20</sup> Tamtéž.

(včetně politiků) vyjadřovat své názory otevřeně a projevovat i názory, které „zraňují, šokují nebo znepokojují“ nevymezuje.

Řada autorů tak otevřeně nesouhlasí s tím, že by jasná pravidla pro oddělení chráněných projevů, které „jen“ zraňují či šokují, od hate speech existovala. Např. Sottiaux a Rummens argumentují, že na poli čl. 10 Úmluvy jsou zájmy stále často rozhodovány čistě ad hoc způsobem<sup>21</sup> a vyčítají ESLP, že judikatura „nedokáže poskytnout jasný a předvídatelný standard posuzování regulace hate speech“<sup>22</sup>

Na základě analýzy, kterou jsem provedl, dospívám k závěru, že v judikatuře ESLP najdeme dvě argumentační linie.<sup>23</sup> Zaprvé platí, jak bylo zmíněno u rozhodnutí Castells proti Španělsku, že ESLP prosazuje širokou míru svobody projevu politiků a zdůrazňuje význam veřejné debaty jako jednoho z nejdůležitějších znaků demokracie. Svoboda projevu zároveň chrání nejen politicky korektní projevy, ale také výroky, které „zraňují, šokují nebo znepokojují“, přičemž v případě politického projevu má stát zúžený prostor pro uvážení a naopak ESLP přísněji přezkoumává zásahy do této svobody.

Na druhou stranu v případech vyzývání k násilí či nesnášenlivosti ESLP zdůrazňuje, že svoboda projevu politiků s sebou nese zvýšenou zodpovědnost a že zejména politici mají povinnost zdržet se výroků, které podporují netoleranci nebo nenávist. Politik by měl být citlivý k pocitům a náladám, které může jeho vyjádření vyvolat. Jak ESLP zdůraznil v rozhodnutí Feret proti Belgii, ale také v rozhodnutí o nepřijatelnosti ve věci Le Pen proti Francii<sup>24</sup>, projevy, které podněcují nenávist nebo násilí, nemohou počítat s ochranou článku 10. ESLP v těchto věcech naopak, pokud jde o přiměřenost zásahu do svobody projevu, nechává vyšší míru uvážení jednotlivým státům.

Jsem přesvědčen, že oba přístupy jsou správné. Zároveň nelze přehlédnout, že největší výzvu představuje to, jak tyto dvě protichůdné linie nezaměnit. Tuto skutečnost potvrzuje i praxe v evropských zemích. Zatímco Le Pen byl ve Francii za své výroky odsouzen k peněžité sankci, Geerta Wilderse holandský nejvyšší soud

---

<sup>21</sup> SOTTIAUX, Stefan a Stefan RUMMENS. Concentric democracy: Resolving the incoherence in the European Court of Human Rights' case law on freedom of expression and freedom of association. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, roč. 10, č. 1, s. 107.

<sup>22</sup> Tamtéž, s. 112.

<sup>23</sup> Ke stejnému závěru dospívá také Ruud van Dooren – viz VAN DOOREN, Ruud. The ECHR and the freedom of expression for offending politicians. In: [online]. [cit. 2013-11-06]. Dostupné z: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=122553>.

<sup>24</sup> Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ve věci Le Pen proti Francii ze dne 20. 4. 2010, č. 18788/09.

zprostil obžaloby<sup>25</sup>. Jediné možné řešení podle mého názoru představuje zužující a jednoznačnější definice konceptu hate speech a způsobu jeho posuzování ze strany ESLP<sup>26</sup>, opačný přístup totiž s sebou nese značné riziko tišícího účinku na společenskou diskusi o citlivých otázkách, jako je integrace cizinců či dalších menšin.

## Literature:

- Factsheet - Hate speech. In: [online]. 2013, březen 2013 [cit. 2013-11-06]. Dostupné z: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf).
- FENNEMA, Meindert. Geert Wilders on Trial. In: [online]. 2011 [cit. 2013-11-06]. Dostupné z: <http://www.uva.nl/over-de-uva/organisatie/medewerkers/content/f/e/m.fennema/m.fennema.html>.
- HANNES, Cannie a Dirk VOORHOOF. The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2011, roč. 29, č. 1, s. 54-83.
- HLADKÝ, Jan. Volební kampaň a svoboda projevu. GLÜCKSELIG, Richard. Volební kampaň v České republice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 9-42. Studie (Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav), sv. č. 12. ISBN 802102352x.
- SOTTIAUX, Stefan a Stefan RUMMENS. Concentric democracy: Resolving the incoherence in the European Court of Human Rights' case law on freedom of expression and freedom of association. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, roč. 10, č. 1, s. 106-126.

---

<sup>25</sup> FENNEMA, Meindert. Geert Wilders on Trial. In: [online]. 2011 [cit. 2013-11-06]. Dostupné z: <http://www.uva.nl/over-de-uva/organisatie/medewerkers/content/f/e/m.fennema/m.fennema.html>.

<sup>26</sup> Jako příklad zdrženlivějšího přístupu autoři Sottiaux a Rummens nabízejí test, který ESLP aplikuje při posuzování přiměřenosti rozpuštění politické strany. Podle tohoto testu nepostačuje pro zákaz, aby činnost politické strany byla protidemokratická, ale zároveň musí být prokázáno, že ohrožení demokracie bylo dostatečně bezprostřední. V kontextu hate speech by tedy bylo na místě zkoumat nejen obsah projevu, ale také míru pravděpodobnosti a závažnosti následků projevu vzhledem k samotnému demokratickému systému. Viz SOTTIAUX, Stefan a Stefan RUMMENS. Concentric democracy: Resolving the incoherence in the European Court of Human Rights' case law on freedom of expression and freedom of association. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, roč. 10, č. 1, s. 106-126. V kontextu hate speech by tedy bylo na místě zkoumat nejen obsah projevu, ale také míru pravděpodobnosti a závažnosti následků projevu vzhledem k samotnému demokratickému systému.

- VAN DOOREN, Ruud. The ECHR and the freedom of expression for offending politicians. In: [online]. [cit. 2013-11-06]. Dostupné z: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=122553>.
- ZAHUMENSKÝ, David. Hate speech: a tool to fight extremism or a censor of a political discourse?. HOKOVSKÝ, Radko a Jiří KOPAL (eds.). Politics and Policies of Integration in Austria, Hungary, Czechia, Denmark and at the EU Level. Brno & Prague: League of Human Rights & European Values Think-Tank, 2013, s. 158-177. ISBN 978-80-87414-12-5.

#### Contact – email

*david.zahumensky@seznam.cz*



**Vědecká redakce MU:**

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.  
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mizerová  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.  
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.  
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.  
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

**DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013**

**Část VIII. – Volby, zejména prezidentské**

**Eds.: JUDr. Mgr. Pavel Molek, Ph.D., LL.M.,  
Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D., LL.M., JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita roku 2014  
Spisy Právnické fakulty MU č. 476 (řada teoretická)

Ediční rada:

J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl, N. Rozehnalová,  
P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

1. vydání, 2014

ISBN 978-80-210-6815-5